

ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE**

Ciclo XXI

Settore Concorsuale: 12/E2

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/21

**LE SFIDE DELLA CITTADINANZA
FRA APPARTENENZA E PLURALISMO.
UNA PROSPETTIVA COMPARATA.**

Presentata da: Francesca Raimondo

Coordinatore Dottorato

Chiar.mo Professore

Andrea Morrone

Supervisore

Chiar.ma Professoressa

Susanna Mancini

Esame finale anno 2019

INDICE

INTRODUZIONE	7
---------------------------	----------

CAPITOLO I

IL CALEIDOSCOPIO DELLA CITTADINANZA

1. Introduzione	18
2. L'origine dello <i>status civitatis</i> e le tappe fondamentali della sua evoluzione ...	19
3. Le principali articolazioni della cittadinanza	29
3.1. Cittadinanza: fra <i>status civitatis</i> e rapporto giuridico	32
3.2. Cittadinanza: appartenenza e partecipazione	35
3.3. Cittadinanza e riconoscimento dei diritti	40
3.4. Cittadinanza: cenni ai modelli repubblicano e liberale	42
3.5. Cittadinanza: <i>status</i> , diritti e identità.....	46
4. Cittadinanza come appartenenza: <i>quo vadis?</i>	48

CAPITOLO II

ACQUISIZIONE DELLA CITTADINANZA:

L'ORIGINE DELL'APPARTENENZA / L'INGRESSO NELLA COMUNITÀ

1. Introduzione	52
2. Cittadini alla nascita: <i>ius sanguinis</i> e <i>ius soli</i>	55
3. I limiti dell'acquisizione della cittadinanza alla nascita	67
4. Cittadini dopo la nascita: la naturalizzazione	75
5. Diventare cittadini attraverso la naturalizzazione: requisiti linguistici, civici e valoriali	84
6. <i>Culturalizzazione della cittadinanza</i>: integrazione o esclusione?	97
7. Il giuramento di cittadinanza: la simbolica cerimonia che segna l'ingresso ufficiale nella comunità dei cittadini	101
8. <i>Ishaq v. Canada</i>: “<i>Not the way we do things here</i>”	103
9. Conclusioni	110

CAPITOLO III

LA DENAZIONALIZZAZIONE: LA REVOCA DELL'APPARTENENZA

1. Introduzione	114
2. La denazionalizzazione: l'uscita del cittadino dalla comunità	118
2.1. I caratteri	118
2.2. Le principali linee evolutive.....	125
3. La denazionalizzazione come strumento di lotta al terrorismo.....	129
4. Il rafforzamento e la tutela della cittadinanza attraverso la revoca?	
I casi americano, canadese e francese	133
5. La revoca della cittadinanza nel Regno Unito.....	142
5.1. Cenni sulla concezione della cittadinanza britannica.....	142
5.2. La revoca della cittadinanza: dalla Prima guerra mondiale fino agli anni Duemila... ..	144
5.3. ...e come strumento di contrasto al terrorismo	147
6. Denazionalizzazione e apolidia: il caso <i>Al-Jedda</i>.....	158
7. Riflessioni conclusive: la cittadinanza come privilegio e la denazionalizzazione come prevenzione	162

CAPITOLO IV

AI CONFINI DELL'APPARTENENZA:

LA DOPPIA CITTADINANZA IN AUSTRALIA

1. Introduzione	168
2. La doppia cittadinanza	170
3. Il caso australiano: doppia cittadinanza, rappresentanza politica e fedeltà al paese	177
4. “<i>The People of Commonwealth</i>”: il popolo nella Costituzione australiana....	178
4.1. “ <i>Directly chosen by the people</i> ”: il diritto di voto come espressione della cittadinanza e della partecipazione nella vita della comunità	184

5. Da <i>British subject</i> ad <i>Australian citizen</i>: il lungo cammino verso la cittadinanza australiana	188
6. <i>Dual Nationality</i> in Australia: il rapporto di fedeltà alla prova di un paese di immigrazione	196
7. <i>Dual citizens</i> e l'articolo 44(i) della Costituzione: appartenenza ed esclusione dalla rappresentanza	203
7.1. Articolo 44(i): gli elementi costitutivi.....	203
7.2. L'origine, la procedura di applicazione e il cd. <i>mental element</i>	207
7.3. Interpretazione della <i>High Court of Australia</i> e il caso <i>Re Canavan</i>	214
8. Conclusioni	221
RIFLESSIONI FINALI.....	225
BIBLIOGRAFIA	232
GIURISPRUDENZA	246
ALTRE FONTI	249

INTRODUZIONE

“There is no notion more central in politics than citizenship, and none more variable in history or contested in theory.”¹

Questa ricerca si inserisce nella corrente di rinnovata attenzione allo *status* di cittadino² e segue un percorso di analisi finalizzato ad individuare le modalità mediante le quali la cittadinanza, intesa come appartenenza in una comunità politica organizzata, sia sottoposta a tensioni nell’alveo di ordinamenti giuridici che si caratterizzano per un crescente pluralismo etnico, religioso, linguistico e culturale.

La cittadinanza costituisce lo *status* che individua l’appartenenza di un soggetto alla comunità politica, ma rappresenta al contempo una condizione profondamente eterogenea, che può essere analizzata alla luce di molteplici discipline, dal diritto alla filosofia politica, e che assume significati diversi a seconda delle interpretazioni a cui è soggetta. Alla luce di questa sua fluidità, le concezioni della cittadinanza mutano al mutare delle condizioni economiche, sociali, politiche e giuridiche. Di conseguenza, sotto il profilo dottrinale, essa costituisce una lente privilegiata di osservazione critica della società, come pure delle relazioni *orizzontali* fra i consociati e *verticali* fra gli individui e l’ordinamento statale.

Legomsky, nel suo saggio intitolato *Why Citizenship?*³, identifica sette elementi in forza dei quali la cittadinanza assume un ruolo centrale negli ordinamenti giuridici⁴. Potremmo virtualmente suddividere questi elementi in tre gruppi. Nel primo si includono

¹ J.N. SHKLAR, *American Citizenship: The Quest for Inclusion*, Cambridge (Mass.)-London, Harvard University Press, 1991, p. 1.

² *Ex multis* “[T]he subject of citizenship has produced an extraordinary outpouring of scholarly commentary over the past several years” L. BOSNIAK, *Citizenship Denationalized* in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 7, 2000, p. 453; “[I]nterest in citizenship has never been higher” R. BELLAMY, *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2008, p. 18; “Despite all the fashionable predictions regarding the demise of citizenship, it is back with a vengeance” A. SHACHAR, *Citizenship*, in M. ROSENFELD & A. SAJÓ, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 1002; “[s]i parla molto, forse troppo di ‘cittadinanza’. Il tema, infatti, è divenuto di grande attualità, articolandosi in un fitto dibattito che ha conosciuto uno straordinario sviluppo nel corso dell’ultimo ventennio” P. MINDUS, *Cittadini e no: forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014, p. 1.

³ S.H. LEGOMSKY, *Why Citizenship?* in *Virginia Journal of International Law*, 35, 1994, pp. 285 e ss.

⁴ Al termine della sua analisi, tuttavia, l’Autore osserva che le ragioni in base alle quali viene mantenuta la cittadinanza nell’ordinamento internazionale sono maggiormente persuasive rispetto a quelle che sostengono la sostengono a livello interno. S.H. LEGOMSKY, *Why Citizenship?* in *Virginia Journal of International Law*, cit., p. 300.

i caratteri che individuano la connessione fra il soggetto e lo Stato, come la partecipazione politica che, come si avrà modo di approfondire, ha caratterizzato lo *status* di cittadino fin dall'antica Grecia. A ciò va aggiunto il valore simbolico dell'appartenenza ad una determinata comunità, che costituisce anche un importante fattore di unione della nazione⁵ e, in ultimo, il vincolo di fedeltà connaturato nella cittadinanza. Nel secondo insieme, invece, sono ricompresi gli elementi distintivi che qualificano un soggetto quale cittadino: la titolarità di una serie di diritti e benefici e il diritto di entrare e uscire liberamente dal paese nonché, in alcuni casi, di trasmettere la propria cittadinanza ai figli, anche se nati all'estero, e di ricevere alcuni vantaggi a favore dei familiari stranieri. Infine, nel terzo gruppo, sono inclusi i fattori che identificano quei caratteri della cittadinanza che si riferiscono al ruolo interno e internazionale dello Stato: innanzitutto, la sovranità che, com'è noto, si esplica in un territorio e su un popolo⁶ e, in vasto parallelismo, il corretto funzionamento dell'ordine internazionale in base al quale ogni persona vive positivamente legata, mediante il vincolo di cittadinanza, ad uno Stato sovrano⁷.

È evidente, dunque, l'importanza che riveste ancora oggi la cittadinanza ed è opportuno soffermarsi ad analizzare e evidenziare le sue più recenti evoluzioni (o involuzioni) strutturali e funzionali. Contribuiscono a formulare la domanda di ricerca tre fenomeni autonomi, ma interconnessi, che si pongono sullo sfondo dell'analisi e la problematizzano.

⁵ “[c]itizenship satiates the natural human desire to belong to a greater institution (...) citizenship-as-the-glue-that-holds-us-together” S.H. LEGOMSKY, *Why Citizenship?* in *Virginia Journal of International Law*, cit., pp. 291 e 293.

⁶ “[n]on avrebbe ragione di essere la sovranità se essa non significasse riconoscimento e tutela delle libertà dei membri di un determinato popolo” G. BERTI, *Sovranità*, voce in *Enc. dir.*, Annali I, 2007.

⁷ A questo proposito si pensi alla vulnerabilità, sotto molteplici profili, cagionata dallo stato di apolidia, ovvero, l'assenza di qualunque rapporto di cittadinanza. *Ex multis* L. VAN WAAS, *Nationality matters: statelessness under international law*, Intersentia, Antwerp, 2008; B.K. BLITZ, M. LYNCH (Eds.), *Statelessness and Citizenship: a comparative study on the benefits of nationality*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton MA, 2011; C. SAWYER, B.K. BLITZ, *Statelessness in the European Union: displaced, undocumented, unwanted*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011; L. VAN WAAS, M.J. KHANNA, *Solving statelessness*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2017; M. MILANOV, *Nationalité, citoyenneté, apatridie: le statut international des apatrides entre l'érosion des concepts et la réaffirmation des droits*, in J.D. MOUTON, P. KOVÁCS (Eds.), *Le concept de citoyenneté en droit international, The Concept of Citizenship in International Law*, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2018.

In primo luogo, i flussi migratori internazionali che, pur essendo una costante nell'intera storia del mondo⁸, così caratterizzando l'essere umano in quanto tale, si sono intensificati negli ultimi decenni con un aumento esponenziale e una prolungata durata. Questo impone delle riflessioni sulla categorizzazione della cittadinanza, anche alla luce dei cambiamenti che le reazioni al fenomeno delle migrazioni producono a livello normativo. Difatti, nella cittadinanza vengono sublimite due esigenze contigue: innanzitutto, vi è la necessità di integrare gli immigrati nel tessuto sociale, poiché la cittadinanza costituisce un elemento facilitatore dell'integrazione o, sulla scia di una concettualizzazione diffusasi più recentemente, essa rappresenta il tassello-clou del percorso di integrazione, un elemento premiale nel caso di un positivo esito d'inserimento della persona immigrata in un nuovo tessuto sociale. A ciò si deve aggiungere che i flussi migratori pongono l'urgenza di fronteggiare le necessità di cambiamento che si realizzano in comunità non più così omogenee e che si ripercuotono a livello sia pratico che simbolico nell'istituto della cittadinanza.

In secondo luogo, la cittadinanza è soggetta a quella che si può definire la “sfida identitaria”, e cioè la crescente disomogeneità etnica, culturale e religiosa che caratterizza le società contemporanee. È possibile distinguere, invero, la diversità culturale cd. “costitutiva” dalla “contingente”⁹. La prima è un elemento costitutivo degli stati plurinazionali, nei cui confini vengono ricomprese più comunità: si pensi al Québec in Canada, alle Fiandre in Belgio o all'Alto Adige in Italia. Le minoranze nazionali sono alternativamente riconosciute e tutelate o aspramente avversate: lingua, istituzioni e tradizioni costituiscono il campo di battaglia sul quale hanno avuto modo storicamente di confrontarsi, quasi senza sosta, queste due alternative. La diversità cd. “costitutiva” è stata causata, soprattutto in epoche passate, anche da conquiste e colonizzazioni, come, ad esempio, è avvenuto negli Stati Uniti d'America, in Canada, Australia e Nuova Zelanda.

Per converso, la dimensione cd. “contingente” della diversità culturale è determinata principalmente dalle diverse ondate migratorie globali che, mentre in specifici momenti storici sono state attivamente incentivate dagli Stati con appositi programmi, per esempio per favorire la ricostruzione post-bellica o per esigenze di

⁸ Si rimanda a M. FISHER, *Migration: a world history*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

⁹ D. WEINSTOCK, *Citizenship and Cultural Diversity*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 272.

sviluppo economico, in altri sono state la conseguenza di guerre, persecuzioni e catastrofi naturali. In tutti questi casi, ciò che contraddistingue la dimensione contingente è che essa si è formata progressivamente dopo la nascita dello Stato.

Un elemento trasversale a queste due “categorie” è rappresentato dalla diversità religiosa che, basandosi su una scelta di fede individuale e/o collettiva, potrebbe, in ipotesi, caratterizzare anche le società che siano più omogenee dal punto di vista etnico, anche se è comunque molto forte, nella consolidata prassi, il nesso fra etnia e religione. Di conseguenza, le società multietiche sono anche società con una spiccata pluralità religiosa. In prospettiva, dunque, il moltiplicarsi di fedi nella società è destinato ad aumentare in conseguenza della diversità etno-culturale, massicciamente favorita dalle migrazioni globali.

Ne deriva che il crescente pluralismo di fatto che caratterizza le società nell’epoca delle migrazioni di massa mette in discussione la fondamentale accezione della cittadinanza che ha tradizionalmente avuto l’obiettivo di unire, di rappresentare, a livello simbolico e pratico, l’appartenenza alla comunità e di incentivare la partecipazione all’interno della stessa.

In terzo luogo, va menzionato il fenomeno del terrorismo globale che, a partire dall’11 settembre 2001 con l’attacco alle *Twin Towers* nel *World Trade Center* di New York, ha determinato un crescente bisogno di sicurezza, peraltro fronteggiato anche con misure che hanno risvolti importanti sulla disciplina della cittadinanza. Fra di esse di particolare importanza, ai fini di questa ricerca, è l’istituto della denazionalizzazione, che si esplicita comminando in capo ai soggetti condannati – o, in alcune limitate ipotesi, anche soltanto sospettati di terrorismo – la revoca della cittadinanza. Quest’ultima, dunque, diventa irrimediabilmente terreno di contesa soprattutto a livello simbolico, data la scarsa, o addirittura nulla utilità pratica nel contesto della lotta al terrorismo globale, e si trasforma in un mezzo di esclusione a svantaggio di determinate categorie di individui che, pur cittadini, vengono comunque considerati non pienamente tali. Su questo tema si tornerà ampiamente nel capitolo III, dedicato proprio alle nuove pratiche di denazionalizzazione.

La ricerca si articola in quattro capitoli, che mirano ad esaminare la concettualizzazione della cittadinanza, intesa come appartenenza nell’ambito di un

autonomo ordinamento giuridico, ripercorrendone le principali “dinamiche”: ingresso, uscita e doppia appartenenza.

Il primo capitolo è dedicato alla ricostruzione dell’istituto. Come si è già avuto modo di evidenziare, la cittadinanza è uno *status* variegato e complesso che, come un caleidoscopio, è idoneo a cambiare forma e colore a seconda della prospettiva considerata. Nelle pagine di questo capitolo vengono dunque tratteggiati l’evoluzione storica, i caratteri costitutivi e le diverse concezioni dello *status* di cittadino, nell’intento di fornire un quadro, seppure parziale, che però ne metta in evidenza gli elementi essenziali, le radici e il dibattito in cui si colloca il successivo percorso d’indagine.

I capitoli successivi, dedicati alle “dinamiche” della cittadinanza, sono virtualmente suddivisi in tre sezioni. Una prima parte è prettamente descrittiva e mira a fissare le essenziali coordinate, giuridiche e sistematiche, con riferimento ad ognuno dei tre fenomeni: ingresso, uscita e doppia appartenenza, individuandone le articolazioni maggiormente problematiche e richiamando il relativo dibattito dottrinale. Nella seconda parte, invece, vengono approfonditi i fenomeni in virtù dei quali è possibile sostenere l’affermarsi di un *trend* restrittivo in materia di cittadinanza. In questa sezione, alla luce degli esempi tratti dalle tradizioni di diversi paesi, soprattutto occidentali, sono esaminate la cd. *culturalizzazione della cittadinanza*, in relazione all’ingresso di nuovi soggetti nella comunità dei cittadini, la denazionalizzazione nei confronti di persone coinvolte in attività di terrorismo, con riferimento all’uscita dallo *status civitatis*, ed, infine, l’esclusione dal Parlamento dei soggetti con doppia o multipla cittadinanza prevista dalla Costituzione australiana. Nella terza e ultima parte, viene preso in esame un paese e, ancor più nello specifico un caso giurisprudenziale ritenuto particolarmente rappresentativo rispetto al fenomeno esaminato nella sezione precedente.

Il secondo capitolo esamina la prima “dinamica” associata all’istituto della cittadinanza: l’ingresso nella comunità politica, con particolare riferimento alla naturalizzazione. Quest’ultimo istituto costituisce il *trait d’union* fra il fenomeno dell’immigrazione e l’acquisizione della cittadinanza. Va da sé che, in un’epoca di migrazioni di massa, l’istituto della naturalizzazione è il primo ad essere sottoposto ad una serie di tensioni e pressioni. Pertanto, un’analisi che fissa l’obiettivo di indagare le modalità attraverso cui la cittadinanza come appartenenza in una comunità sociale e politica organizzata sia in continua evoluzione (o involuzione), in ordinamenti pluri-etnici

e multiculturali, non può prescindere da una disamina della principale modalità di acquisizione della cittadinanza dopo la nascita, la naturalizzazione appunto, che indica l'effettivo instaurarsi della relazione di appartenenza in una nuova comunità. Oltretutto, la naturalizzazione rappresenta il canale privilegiato che consente di esaminare l'identità nazionale, o quantomeno quella che viene considerata tale dalle istituzioni, in base all'assunto secondo il quale gli elementi che uno Stato fissa come essenziali, per entrare a far parte della comunità politica, sono quelli ritenuti più identificativi della stessa. A questo proposito, negli ultimi due decenni si assiste ad un autentico *cultural turn* relativamente alla naturalizzazione poiché in numerosi paesi occidentali – anche se diversi per storia, disciplina di immigrazione e modelli di integrazione – i candidati cittadini vengono sottoposti a percorsi standardizzati (tramite test, accordi, contratti o giuramenti di cittadinanza) che mirano rispettivamente a verificare le loro conoscenze linguistiche e civiche, nonché ad assicurare un'adesione di tipo valoriale. La cittadinanza, dunque, viene culturalizzata con l'obiettivo tenere fuori coloro che sono ritenuti “eccessivamente” diversi, mostrando così un'atteggiamento miope rispetto all'inevitabilità del pluralismo e alle potenzialità che esso racchiude.

Il terzo capitolo scandaglia la seconda “dinamica”: l'uscita del cittadino dalla comunità politica mediante la denazionalizzazione ovvero il potere dello Stato di privare un soggetto dello *status* di cittadino. Nello specifico, ci si sofferma sulla denazionalizzazione involontaria – che viene a configurarsi quando il legame Stato-cittadino è reciso senza il consenso di quest'ultimo – nei confronti di soggetti condannati o, in alcune circostanze, soltanto sospettati di atti connessi al terrorismo globale. A partire dall'11 settembre 2001 lo strumento della revoca è tornato *in auge* dopo decenni di quiescenza, sollevando numerosi profili problematici in merito all'effettività e all'efficacia di tale misura, ma soprattutto in relazione alle ripercussioni dello stesso sull'istituto della cittadinanza. *In primis*, la denazionalizzazione nei confronti di soggetti sospettati o condannati per terrorismo presenta, carattere discriminatorio perché, nella maggior parte delle ipotesi, viene applicata nei confronti delle persone munite di doppia cittadinanza o naturalizzate le quali, solitamente, hanno un *background* migratorio e, dunque, nei fatti determina l'uscita di quei soggetti che sono culturalmente diversi. *In secundis*, la revoca torna a qualificare la cittadinanza come un autentico privilegio, un'interpretazione che è in aperto contrasto con quella invalsa all'indomani del Secondo

conflitto mondiale e che ha assunto, nell'accezione della filosofa tedesca Hannah Arendt, il valore di un "diritto di avere diritti"¹⁰ che affonda le sue radici nel principio di uguaglianza.

Nel quarto e ultimo capitolo, invece, è approfondita la doppia cittadinanza, fenomeno che è particolarmente presente nelle società plurali, con l'obiettivo di mettere in luce le modalità attraverso le quali l'appartenenza e la partecipazione politica vengano messe in discussione. La doppia cittadinanza è stata per lungo tempo apertamente avversata, a livello internazionale e interno, dalla maggioranza degli Stati, poiché essa stride con il rapporto sinallagmatico che fonda la relazione fra un ordinamento statale e i suoi cittadini. Tuttavia, è pressoché inevitabile escludere totalmente che vi siano dei soggetti con due o più cittadinanze in un'epoca caratterizzata da imponenti flussi migratori. Di conseguenza, la mobilità internazionale, unitamente ad altri fattori che saranno richiamati nel capitolo IV, sono state le cause che hanno determinato una progressiva liberalizzazione con riferimento alla doppia cittadinanza. Questi sviluppi, consentono di far emergere la tensione sussistente fra la concettualizzazione della cittadinanza come appartenenza ad una comunità politica e la crescente diversità etnica e culturale che caratterizza le società contemporanee e che si realizza nei confronti dei *dual* o *multiple citizens*. Ancora oggi, infatti, pure nelle società che sono, nei fatti e nelle politiche, chiaramente multiculturali sono fissati dei limiti in capo alle persone con due o più cittadinanze.

Lo studio si innesta nell'ambito del diritto pubblico comparato. In particolare, il metodo adoperato per la scelta dei casi di studio è quello che Ran Hirschl definisce *prototypical cases logic*¹¹, cioè l'analisi di casi che si presentano come degli archetipi ideali al fine di delineare i caratteri di un certo *trend*. La ricerca evidenzia, e opportunamente documenta, che la cittadinanza quale appartenenza ad una comunità politica organizzata pare oramai sottoposta a perduranti tensioni che si manifestano insistentemente in ordinamenti giuridici caratterizzati per un crescente pluralismo etnico, religioso, linguistico e culturale. Ne emerge una linea tendenziale che si traduce in un autentico *restrictive turn* individuabile per ognuna delle tre "dinamiche" sopra

¹⁰ H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1948, trad. it., *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004 e 2009.

¹¹ R. HIRSCHL, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, Volume LIII, Number 1, Winter 2005, pp. 142 e ss.

tratteggiate e con circostanziate analisi concernenti dibattiti e legislazioni in applicazione o *in fieri* nei tre ordinamenti oggetto di analisi: il Canada, il Regno Unito e l’Australia.

L’ordinamento canadese, con riferimento all’ingresso del soggetto nella comunità politica mediante la naturalizzazione, appare fortemente emblematico del fenomeno che si può definire di “culturalizzazione” della cittadinanza. Si osserva, infatti, che nei paesi occidentali lo *status* di cittadino viene ri-etnicizzato e culturalizzato soprattutto attraverso percorsi standardizzati di integrazione nei quali le conoscenze civiche, culturali e valoriali della società di arrivo diventano delle prerogative fondamentali per la naturalizzazione. In Canada non soltanto sono state introdotte prove di valutazione linguistica e civica di cittadinanza ma, per un certo periodo, è stato addirittura stabilito che, nel corso del giuramento di cittadinanza – la simbolica cerimonia che segna l’ingresso ufficiale nella comunità dei cittadini –, i candidati dovessero presentarsi con il volto scoperto. Malgrado l’apparente neutralità della misura, è evidente l’obiettivo di colpire le donne islamiche che utilizzano il velo integrale, ritenute “troppo” culturalmente aliene per diventare cittadine. A questo proposito, sarà preso in esame il caso *Ishaq v. Canada* in cui è stato deciso il ricorso presentato da una devota musulmana contro la norma che imponeva il volto scoperto nel corso della cerimonia di cittadinanza. Nonostante il caso abbia visto la ricorrente vittoriosa, le decisioni delle Corti sul punto non hanno adeguatamente scandagliato e problematizzato i nervi scoperti concernenti la relazione tra politica multiculturale, diversità religiosa e cittadinanza che la vicenda *Ishaq* portava alla luce. Non appare dunque insensato pronosticare che tali attriti potranno presto ripresentarsi in altri casi e sotto altre forme.

Il caso del Regno Unito è tenacemente invece rappresentativo del *trend* in materia di revoca della cittadinanza in capo ai soggetti condannati o anche soltanto sospettati di terrorismo. Nonostante la denazionalizzazione sia stata introdotta anche in altri paesi (come ad esempio Australia, Belgio e Paesi Bassi), la Gran Bretagna presenta una *escalation* di modifiche (2002, 2006, 2014) senza eguali in altri ordinamenti, che hanno progressivamente ampliato il campo di applicazione della revoca della cittadinanza. A ciò si deve aggiungere che il numero dei casi in cui la denazionalizzazione viene effettivamente comminata è molto cresciuto negli anni. Paradigmatico in questa rapida involuzione è il caso *Al-Jedda*, la cui vicenda, interamente analizzata nel capitolo III, ha costituito il perno dell’ultima riforma del 2014, in forza della quale la

denazionalizzazione può essere applicata anche nel caso in cui i soggetti colpiti diventino apolidi. Tutto ciò evidenzia che la revoca non ha un ruolo unicamente simbolico, ma persegue anche un vero e proprio obiettivo pratico: escludere, istituzionalmente e fisicamente, alcuni soggetti considerati indesiderabili e non degni della cittadinanza britannica.

Infine, l’Australia è la realtà che maggiormente esprime la tensione sussistente tra la cittadinanza come appartenenza in una comunità politica e il crescente pluralismo etnico, religioso, linguistico e culturale, dal momento in cui quest’ultimo si “istituzionalizza” con la doppia (o multipla) cittadinanza. L’articolo 44(i) della Costituzione, la quale è entrata in vigore nel 1901, stabilisce l’esclusione dalla carica di parlamentare dei soggetti che hanno un vincolo di fedeltà con un altro paese che oggi corrispondono, pressochè totalmente, a persone con due o più cittadinanze. Sebbene l’ordinamento australiano sia uno dei più multietnici al mondo, la disposizione costituzionale resta ancora in vigore. Di conseguenza, nel corso del 2017 l’articolo 44(i) è tornato nel dibattito sociale, politico e giuridico ed è stato oggetto di alcune decisioni della *High Court*, fra cui *Re Canavan* che sarà esaminato nella parte finale del capitolo IV. Tale norma, unitamente all’interpretazione strettamente letterale della *High Court*, pone un evidente ostacolo al corretto funzionamento della forma di governo rappresentativo – che sia rispettosa dei principi democratici e che rispecchi adeguatamente, anche a livello istituzionale e politico, il pluralismo etnico e culturale del paese – e non riflette il senso di appartenenza sostanziale alla comunità sociale e politica. Evidentemente, questa disposizione costituzionale non è più al passo con i tempi in una società come quella australiana che di fatto è fortemente plurale e, fin dagli anni Settanta del XX secolo, ha attivamente perseguito una politica multiculturale.

La ricerca ha, come detto, un taglio prettamente giuspubblicistico e comparatistico. Bisogna considerare però che dottrina, legislazione e giurisprudenza costituiscono gli specchi di quei nuclei sociologici, politici ed istituzionali sui quali lavorano altri campi di studio. Pertanto, vi sono riferimenti a macroquestioni finanziarie, economiche e nazionalistiche che, non sempre in maniera palese, concretamente influenzano le fonti normative e le decisioni giudiziarie. Bastino questi accenni a tener vive perlomeno alcune certezze: *in primis*, l’idea secondo cui ogni “muro” va ad ergersi come retroguardia di

civiltà; *in secundis*, la visione della persona, del mondo e della vita, che meglio ha distinto l'avvento dell'epoca contemporanea, è quella che seppero costruire, in teoria, l'illuminismo settecentesco e la successiva Rivoluzione francese che posero al centro lo spirito democratico e la tolleranza elevata a *leitmotiv* culturale e politico; *in tertiis*, incombono sul pianeta gigantesche prospettive di mobilità demografica, gestione delle risorse energetiche, cambiamenti climatici..., che se, per un verso, non devono alimentare catastrofismi, per l'altro postulano l'elaborazione di indirizzi di ricerca e di strategie politiche che non possono fare a meno di perseguire la coesione sociale, giusti negoziati e la difesa a oltranza della pace. Tutte opzioni, queste, che confliggono con il *restrictive turn* in materia di cittadinanza, che questa ricerca documenta e analizza.

CAPITOLO I

IL CALEIDOSCOPIO DELLA CITTADINANZA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’origine dello *status civitatis* e le tappe fondamentali della sua evoluzione. – 3. Le principali articolazioni della cittadinanza. – 3.1. Cittadinanza: fra *status civitatis* e rapporto giuridico. – 3.2. Cittadinanza: appartenenza e partecipazione. – 3.3. Cittadinanza e riconoscimento dei diritti. – 3.4. Cittadinanza: cenni ai modelli repubblicano e liberale. – 3.5. Cittadinanza: *status*, diritti e identità. – 4. Cittadinanza come appartenenza: *quo vadis?*

1. Introduzione

La cittadinanza è uno *status* caratterizzato da differenti e contestuali profili idonei a plasmare la realtà circostante e, a loro volta, ad esserne plasmati¹. Si tratta di un concetto giuridico ampiamente utilizzato sia in ambito scientifico – e dalle più diverse discipline – sia nell’uso comune, per cui la cittadinanza “gode di un destino singolare” al punto che “è assai difficile rinvenire, nei molteplici lavori dedicati all’argomento, una definizione sistematica che tenga conto dei diversi aspetti e dei diversi elementi della sua complessità”². A ciò va aggiunto che, come si è già avuto modo di sottolineare nell’introduzione, l’approfondimento degli studiosi sul tema della cittadinanza è notevolmente cresciuto, soprattutto negli ultimi vent’anni, in diversi paesi³ e in differenziati campi di studio – dalla sociologia alle scienze politiche, dal diritto alla filosofia, fino agli studi culturali, solo per citarne alcuni⁴ – contribuendo, in maniera determinante, a rendere, tuttavia, ancora più indistinti i confini della definizione stessa di cittadinanza⁵. Alla luce della complessità insita in tale *status*, nel presente capitolo

¹ “La nozione giuridica, ad una osservazione superficiale, sembra che valga a definire una realtà permanente, tanto da richiamare alla mente configurazioni amorfe e statiche del fenomeno giuridico che contrassegna” G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Padova, Cedam, 1998, p. 31.

² E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997, p. 3.

³ A questo proposito Patricia Mindus osserva che la letteratura sulla cittadinanza non soltanto ha visto una particolare fioritura in tempi relativamente recenti, ma è “prettamente internazionale”. A differenza di altre questioni che sono dibattute principalmente in un certo ambito culturale, “quello sulla cittadinanza nasce e si sviluppa direttamente a livello transfrontaliero”. P. MINDUS, *Cittadini e no: forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014, p. 3.

⁴ L. BOSNIAK, *Citizenship*, in P. CANE, M. TUSHNET (Eds.), *The Oxford Handbook of Legal studies*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2003, p. 183.

⁵ P. MINDUS, *Cittadini e no: forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, cit., p. XII.

verranno tratteggiati i caratteri costitutivi e le principali variazioni della cittadinanza, nell'intento di fornire un quadro dell'istituto, che ne metta in evidenza gli elementi essenziali, le radici e il dibattito in cui si colloca questo studio.

2. L'origine dello *status civitatis* e le tappe fondamentali della sua evoluzione

Il primo passaggio utile per comprendere l'esatto significato di un istituto è individuare la sua origine e seguirne le trasformazioni di significato e di indirizzo nel tempo. I riferimenti temporali assumono indubbiamente una primaria importanza, è però vero che, soprattutto in riferimento alla cittadinanza come appartenenza ad una comunità sociale e politica organizzata, anche la dimensione spaziale riveste un fondamentale valore per comprendere l'evoluzione dell'istituto. Come messo in luce da Diener, "*communities of belonging and obligation*", in cui possono individuarsi delle forme embrionali di cittadinanza, sono esistite già prima e hanno spesso superato i confini delle principali organizzazioni politico-istituzionali di tutte le epoche, come le πόλεις greche o gli Stati-Nazione⁶.

Il quesito "quando nasce la cittadinanza?" non consente una risposta lineare. Innanzitutto, non tutti gli studiosi convengono sull'esatto momento in cui si può effettivamente fissare la configurazione della cittadinanza come *status*: per alcuni le origini della cittadinanza si collocano nel mondo greco-romano, per altri essa nasce con gli Stati-Nazione o la Rivoluzione francese. Ad esempio, Pietro Costa evidenzia che, nel ricercare le origini della cittadinanza, possano individuarsi due estremi: da un lato l'antica Grecia, con le definizioni di cittadino contenute nel terzo libro della *Politica* di Aristotele e, dall'altro, convenendo con Habermas, la cittadinanza è da rinvenirsi soltanto in tempi più recenti, cioè con l'affermazione dei diritti civili⁷. Altri, come Bryan S. Turner, sostengono che, quantunque una certa idea di cittadinanza cominci ad affiorare già

⁶ A.C. DIENER, *Re-Scaling the Geography of Citizenship*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 38; si veda anche L. BOSNIAK, *Citizenship Denationalized* in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 7, 2000.

⁷ P. COSTA, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione "archeologica"*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 53 ss.

all'epoca delle Città-Stato, è con l'affermarsi degli Stati-Nazione che tale status trova compiutamente la sua origine, ovvero mediante il riconoscimento dei diritti politici⁸.

Naturalmente, la cittadinanza finisce per assumere un ruolo e un significato diversi, a seconda del momento storico in cui la si esamina. Inoltre, gli elementi ad essa connessi – si pensi a partecipazione politica, appartenenza, rapporto di sudditanza, principio di uguaglianza, riconoscimento di diritti e doveri – acquisiscono una maggiore o minor peso in base all'incidenza che le si attribuisce.

Belvisi individua cinque “orientamenti del pensiero politico-giuridico” che hanno contribuito a fornire “le «basi filosofiche» della cittadinanza”: la tradizione greco-romana, quella assolutista, la concezione democratico-popolare, la teoria rivoluzionaria e liberale e, infine, la dottrina sociale⁹. La *πολιτεία* greca dell'età classica e la *civitas* romana sono considerate da una parte della dottrina come due modelli “puri”, dato che affondano le loro radici in concezioni diverse della cittadinanza, si sono sviluppate in maniera indipendente e, soltanto con l'affermazione del principio di nazionalità nell'Ottocento, hanno trovato un punto di congiunzione¹⁰.

Nella Grecia antica, la cittadinanza ha prevalentemente una dimensione politico-partecipativa, mentre il carattere etnico è quasi sostanzialmente assente¹¹. Cittadino è l'abitante libero della *πόλις* che, in quanto tale, deve innanzitutto svolgere l'attività di guerriero al fine di difendere la città e, dunque, garantirne l'esistenza e poi partecipare attivamente alla vita politica e al governo della cosa pubblica, in quanto “animale sociale”, secondo la nota definizione aristotelica¹². Ne deriva che sia i diritti che

⁸ “*Citizenship emerged with the city-state and created an idea of the denizen, where nation-states created a primitive notion of citizenship based upon political rights.*” B.S. TURNER, *Citizenship studies: A general theory*, in *Citizenship Studies*, 1:1, 1997, p.16. “Il concetto di cittadinanza, con cui noi oggi ci confrontiamo, nasce con l'idea di Stato-nazione” V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rassegna parlamentare*, Vol. 52, n. 1, 2010, p. 151.

⁹ F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 119.

¹⁰ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 43.

¹¹ A questo proposito, tuttavia, occorre precisare che, sebbene la dimensione etnica non caratterizzi la concezione greca della cittadinanza, ciò non significa che un sentimento di appartenenza culturale basato sulla razza, lingua, religione e costumi fosse completamente assente. Quest'ultimo, infatti, univa le Città-Stato dell'antica Grecia (*πόλεις*), in contrapposizione con gli stranieri (*βάρβαρος*). F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 120.

¹² “La comunità che risulta di più villaggi è lo stato, perfetto, che raggiunge ormai, per così dire, il limite dell'autosufficienza completa: formato bensì per rendere possibile la vita, in realtà esiste per rendere possibile una vita felice. (...) Da queste considerazioni è evidente che lo stato è un prodotto naturale e che l'uomo per natura è un essere socievole: quindi chi vive fuori della comunità statale per natura e non per qualche caso o è un abietto o è un superiore all'uomo”. ARISTOTELE, *Politica*, I, 2, 1252 b – 1253 a.

discendono dalla cittadinanza – ad esempio la titolarità della proprietà fondiaria o la libertà di culto – sia i doveri – quali il rispetto delle leggi e la difesa della città mediante la levata in armi, i riti religiosi e sacrificali e, se necessario, anche attraverso carichi fiscali straordinari – sono funzionali o comunque condizionati dall’impegno pubblico del cittadino. Soltanto i cittadini possono partecipare all’Assemblea e prendervi la parola, accedere ai pubblici uffici, esercitare le funzioni di magistrato ed essere eletti. In sostanza, nella Grecia antica, privare un cittadino dei diritti politici, svuota di senso la stessa cittadinanza e corrisponde alla perdita sostanziale della stessa. Nelle parole di Enrico Grosso: “[S]enza l’elemento della partecipazione politica la nozione stessa di cittadinanza diventerebbe evanescente (...) la partecipazione politica – quantomeno nei regimi di tipo democratico – si trasforma in un’esigenza etica, quasi in un dovere del cittadino”¹³.

È al mondo romano¹⁴, invece, che alcuni studiosi fanno risalire il modello giuridico di cittadinanza¹⁵, e dove l’essere cittadino assume la forma di *status* (*status civitatis* per l’appunto). Quest’ultimo attribuisce al soggetto la capacità giuridica – dalla quale derivano una serie di conseguenze di carattere giuridico, nell’ambito dei rapporti pubblici come di quelli privati – e lo distingue dallo straniero. Due sono gli effetti della cittadinanza: istituisce una relazione di esclusione, dato che agli stranieri non sono applicabili le norme di diritto romano, e fonda un rapporto verticale di soggezione del cittadino nei confronti dello Stato. Inizialmente, la cittadinanza viene attribuita solo ai membri della *gens*; poi, con le lotte sociali del periodo repubblicano, è riconosciuta ad un numero crescente di soggetti e, durante la progressiva espansione di Roma, è stata utilizzata come strumento di dominio e di integrazione dei popoli conquistati. Costoro entreranno a far parte dell’Impero e il diritto romano diventerà obbligatorio per tutti.

A differenza del mondo greco, in cui la cittadinanza assume una valenza specificamente orizzontale, in quanto si caratterizza principalmente per la partecipazione alla vita politica della comunità, la cittadinanza romana crea una relazione verticale fra l’individuo e l’autorità il cui nucleo centrale include *libertas* – ovvero sia la capacità giuridica di esercitare i diritti individuali –, tutela giurisdizionale, privilegi economici e fiscali, protezione sociale, ma anche doveri rappresentati dal servizio militare e dalla

¹³ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., pp. 63 e 65.

¹⁴ Sull’argomento si rimanda a *ex multis* G. VALDITARA, *Civis Romanus sum*, Torino, Giappichelli, 2018; A. CALORE, *Cittadinanze nell’antica Roma*, Torino, Giappichelli, 2018.

¹⁵ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 94; P. MINDUS, *Cittadini e no: forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, cit., p. 5.

contribuzione fiscale. Tuttavia, la summenzionata estensione della cittadinanza a tutti gli abitanti liberi dell'Impero ha comportato la crisi del valore originario della cittadinanza romana. Ed è in quella fase che si pongono le basi per la prima essenziale trasformazione di questo istituto: da cittadino a suddito.

La relazione di sudditanza e il vincolo di fedeltà caratterizzano l'epoca medievale, sebbene non in maniera assoluta o uniforme. Nei regni barbarici, pur rimanendo fermi alcuni dei caratteri che avevano contraddistinto la cittadinanza nel mondo romano, la comunità sociale e politica di riferimento è molto più frammentata. Per lungo tempo, queste sono state organizzate secondo un sistema di "diritto personale", pertanto i soggetti, a prescindere dal luogo in cui si trovavano, rispettavano il loro diritto "nazionale" e sulla base dello stesso venivano giudicati¹⁶. La condizione di soggezione¹⁷ e il vincolo di fedeltà – dal suddito al feudatario e da questi al sovrano – sono stati dominanti nel periodo feudale, durante il quale è stata ristabilita anche la centralità del territorio nell'applicazione del diritto. Dopo l'anno Mille, invece, lo "status di cittadino riacquista il suo significato originario"¹⁸ con la nascita dei liberi Comuni. Questi ultimi presentano caratteri simili alle Città-Stato – territorialmente limitati, autonomi e con una serie di consuetudini locali – e gli appartenenti alla comunità politica godono di diritti e privilegi¹⁹. A differenza dell'antica Grecia, però, il lavoro (l'esercizio di un'arte o di una professione) diventa un requisito per far parte della comunità dei cittadini, oltre al rango e il patrimonio²⁰.

Con Jean Bodin e Thomas Hobbes, due teorici dell'assolutismo monarchico, vengono fissati i confini della moderna cittadinanza, ancorché le loro riflessioni partano da prospettive diverse²¹. Cittadini sono i sudditi liberi che dipendono dalla sovranità altrui²², sottoposti alle medesime leggi e consuetudini, a prescindere dalla comunanza di

¹⁶ G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, cit., pp. 74 e ss.

¹⁷ "L'uomo «libero» era esclusivamente suddito, se pure protetto da varie consuetudini che lo ammettevano al godimento di privilegi e gli conferivano alcune «immunità», in forza dell'appartenenza ad un ordinamento particolare (corporazione, città, Università, comunità religiosa)." *Ibidem*, pp. 79.

¹⁸ F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 127.

¹⁹ G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, cit., pp. 82 e ss.

²⁰ F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 128.

²¹ "[t]his notion of the absolute monarchy, bolstered by the growing capacity to precisely demarcate land and identify people as belonging to one State or another that laid the foundations of the modern States" A.C. DIENER, *Re-Scaling the Geography of Citizenship*, cit., pp. 43 – 44.

²² "[o]gni cittadino è anche suddito, perché la sua libertà è in parte diminuita dalla sovranità di colui cui egli deve obbedienza; ma non ogni suddito è anche cittadino, come si è già detto dello schiavo, e come si

lingua, religione e origine etnica. Tale concezione affonda le sue radici in quella feudale, ma ne viene notevolmente rafforzato il contenuto: la cittadinanza è trasformata “in un obbligo generale, assoluto e perpetuo di obbedienza, non legato a singoli atti ma esteso all’intera vita del suddito e ad ogni suo comportamento”²³. Come nel periodo medievale, la cittadinanza si qualifica come un rapporto bilaterale: il suddito deve obbedire ed essere fedele al sovrano che, a sua volta, deve assicurare protezione e giustizia²⁴. Tuttavia, a differenza della cittadinanza moderna, la condizione individuata da Bodin non è caratterizzata da astrattezza e generalità. Ne consegue che lo *status* in esame non si estende a tutti i cittadini in maniera eguale, essendo dipendente anche da altri fattori (ad esempio, il ceto) che preesistono al rapporto che si instaura fra sovrano e suddito. Di conseguenza, lo *status* di cittadino non è idoneo ad inglobare tutti i membri della società. Nella riflessione di Hobbes, invece, diviene centrale il rapporto di sudditanza con il sovrano, mentre perdono di rilevanza, quantomeno per ciò che concerne la cittadinanza, le altre appartenenze di tipo intermedio poiché tutti i sudditi sono ugualmente soggetti alla legge²⁵.

L’astrattezza e il carattere universalistico, per converso, costituiscono gli elementi qualificanti la nozione di cittadinanza elaborata dai rivoluzionari in contrapposizione al rapporto sovrano-suddito dell’*Ancien Régime*. Con la Rivoluzione francese e la Dichiarazione dei diritti dell’Uomo e del Cittadino del 1789, la cittadinanza diventa criterio di appartenenza nella comunità politica, dalla quale discendono una serie di diritti, in particolare quelli politici, e doveri, tra cui il servizio militare, il pagamento delle imposte e il giuramento civico, nonché privilegi e responsabilità, riconosciuti a tutti in forza del principio di uguaglianza, a prescindere dalle proprie origini e dalle condizioni

può dire dello straniero che, venendo a vivere sotto la signoria altrui, non sia comunque accettato fra i cittadini ossia non sia ammesso a partecipare dei diritti e dei privilegi propri della cittadinanza e non sia nemmeno compreso nel numero degli amici, alleati o consociati, che non sono dei tutti stranieri, come dicono i giureconsulti, e non sono nemici” J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, a cura di M. ISNARDI PARENTE, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1960, I, VI, p. 268.

²³ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 153.

²⁴ J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, cit., p. 290.

²⁵ “In ogni Stato, si dice che l’uomo o il consiglio alla cui volontà i singoli (...) hanno sottomesso la loro, si dice che ha la POTESTÀ SUPREMA, o il POTERE SUPREMO, o il DOMINIO. Questa *potestà e diritto di potere* consiste nel fatto che ciascuno dei cittadini ha trasferito ogni sua forza e potere a quell’uomo o consiglio. Avere fatto questo (...) non è altro che avere abbandonato il proprio diritto di resistenza. Ciascun cittadino, come anche ogni *persona civile subordinata*, è detto SUDDITO di chi ha il *potere supremo*” T. HOBBS, *Elementa philosophica de cive* (1642), trad. it., *De Cive. Elementi filosofici sul cittadino* (a cura di T. MAGRI), Roma, Editori Riuniti, 1979, V, 11, p. 128.

personali e sociali²⁶. Occorre precisare che, per quanto riguarda i diritti politici, essi sono garantiti a coloro che sono ritenuti cittadini in senso proprio. Tuttavia, per accedere a tale *status*, nella realtà dei fatti, risultano stabilite delle condizioni abbastanza rigide, parametrare sulle capacità economiche dei soggetti. In particolare, i proprietari terrieri o comunque i soggetti economicamente autonomi godono anche dei diritti politici, mentre il popolo dei soli diritti civili. Nonostante la concezione universalista sancita nella Dichiarazione dei diritti dell’Uomo e del Cittadino del 1789, i teorici della Rivoluzione limitavano il diritto di voto solo ai soggetti che fossero dotati non solo della capacità di intendere e di volere, ma anche dell’indipendenza economica²⁷. A questo proposito, occorre menzionare anche Kant, il quale attribuisce al cittadino, inteso come colui che ha i diritti politici (*colegislatore*) proprio il carattere dell’*indipendenza*. In particolare, il filosofo tedesco distingue tre figure nella società (uomo, suddito e cittadino) e attribuisce ad ognuna di esse tre principi fondanti. All’uomo viene conferita la *libertà* (“«[N]essuno mi può costringere ad essere felice a modo suo (...), ma ognuno può ricercare la sua felicità per la via che a lui sembra buona, purchè non rechi pregiudizio alla libertà degli altri di tendere allo stesso scopo, in guisa che la sua libertà possa coesistere con la libertà di ogni altro secondo una possibile legge universale(...)»”); al suddito l’*uguaglianza* (“«[O]gni membro dello Stato ha verso gli altri diritti coattivi, dai quali solo il sovrano è escluso (...)»»). Tutti quelli che sono *sottoposti* a leggi sono sudditi in uno Stato e sono quindi sottoposti a una legge coattiva al pari di ogni altro membro della comunità, fatta eccezione di un’unica persona (fisica o morale): il capo dello Stato, attraverso il quale soltanto ogni coazione giuridica può essere esercitata”); infine, al cittadino l’*indipendenza* (“colui che ha il diritto di voto in questa legislazione si chiama *cittadino* (...). La qualità che a ciò si esige, oltre quella *naturale* (che non sia un bambino, né una donna), è questa unica: che egli sia *padrone di sé* (*sui iuris*) e quindi abbia una qualche *proprietà* (e in questa può essere compresa ogni attività, manuale, professionale, artistica, scientifica), che gli procuri i mezzi di vivere; e ciò nel senso che, nei casi in cui per vivere

²⁶ “[c]on la Rivoluzione il concetto moderno di cittadinanza si arricchisce per la prima volta di una valenza universalistica: al suo significato di eguaglianza civile e giuridica proclamata contro i privilegi feudali si affianca l’eguaglianza politica a garanzia dell’esercizio della sovranità in senso democratico-rappresentativo”. F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 131.

²⁷ *Ibidem*, p. 135.

deve acquistare beni da altri, egli li acquisti solo mediante alienazione di ciò che è suo (...)”²⁸.

Sebbene pare che ciò adombri in parte gli ideali egalitari rivoluzionari, è necessario comunque segnalare una novità fondamentale: mentre durante l’*Ancien Régime* i privilegi venivano acquisiti sulla base dello *status* ereditato alla nascita ed era pressoché impossibile modificarlo, con la Rivoluzione si riconoscono i diritti e i doveri di cittadinanza a tutti coloro che riescono a conquistare tale *status* coi meriti derivanti dalle loro azioni personali. Più tardi, invece, durante il Regime del Terrore, si farà strada l’idea che la cittadinanza deve essere riconosciuta ai soggetti virtuosi, i quali sono gli unici a poter godere dei diritti politici. Pertanto, si distingue il popolo-patriota, puro e virtuoso, dagli aristocratici cui la cittadinanza non deve essere estesa dato che non condividono gli ideali della Rivoluzione²⁹. In ogni caso, se per le classi sociali più basse sia comunque prevista la possibilità di modificare la loro condizione, ciò non è ipotizzabile per le donne che non possono essere, al tempo stesso, buone cittadine e buone mogli e madri³⁰. Questo assunto sarà oggetto di ripensamento e di un lento cammino nel senso del cambiamento soltanto nei secoli successivi³¹.

Nello Stato liberale ottocentesco trova affermazione il principio di *nazionalità*. Di conseguenza, la cittadinanza non mira più ad essere universale, ma giunge ad essere strettamente legata al territorio dei nascenti Stati-Nazione. Lo *status* di cittadino, dunque, cede progressivamente il posto a quello di *popolo* e la cittadinanza alla *nazionalità*;

²⁸ I. KANT, *Sopra il detto comune: «Questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»* [1793], in I. KANT *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto* con un saggio di C. GARVE (tradotti da G. SOLARI e G. VIDARI, edizione postuma a cura di N. BOBBIO, L. FIRPO, V. MATHIEU), 3^a ed., Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1995, pp. 254 e ss.. Sostanzialmente diversa la posizione di Jean-Jacques Rousseau secondo cui i soggetti sono al contempo sudditi e cittadini: “[Q]uanto agli associati, prendono collettivamente il nome di *popolo*, mentre, in particolare, si chiamano *cittadini*, in quanto partecipano all’ autorità sovrana, e *sudditi* in quanto soggetti alle leggi dello Stato” J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou Principes du droit politique* (1762), trad. it., *Il contratto sociale* (a cura di T. MAGRI), Libro I, Capitolo 6, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 78.

²⁹ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., pp. 220 e ss.

³⁰ “L’appartenenza alla comunità familiare, soprattutto in quanto mogli e madri, costituisce per i padri teorici della cittadinanza ma anche per i costruttori rivoluzionari di essa la causa dell’impossibilità delle donne ad essere cittadine” G. BONACCHI, A. GROPPI (cur.), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 7. In aperta critica all’esclusione delle donne sta la Dichiarazione dei diritti delle donne e delle cittadine redatta da Olympe de Gouges nel 1791 e il cui articolo 1 sancisce: “la Donna nasce libera e ha gli stessi diritti dell’uomo. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull’interesse comune”. Più diffusamente sul tema si rimanda a G. BONACCHI, A. GROPPI (cur.), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, cit. e H. IRVING, *Citizenship, alienage and the modern Constitutional State: a gendered history*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

³¹ Si veda, *ex multis*, C. PATEMAN, *The Sexual Contract*, Cambridge, Polity Press, 1988.

quest'ultima diventa insomma il criterio per indicare l'appartenenza alla nazione. Non è questa la sede per esaminare con la dovuta attenzione l'articolato rapporto fra cittadinanza e nazionalità e per analizzarne adeguatamente il dibattito sociale, politico e giuridico che ne ha accompagnato l'evoluzione fino ad oggi³². Basti qui evidenziare che, in questo periodo, si crea la stretta relazione fra cittadino, nazione e Stato e, mentre la cittadinanza costituisce la condizione di coloro che sono soggetti alla sovranità statale, alla nazione si appartiene per legami di sangue, razza e cultura. Le articolazioni del principio di nazionalità sviluppatasi in Europa sono almeno due: etnica ed elettiva³³. La prima, affermata soprattutto in Germania, si basa sull'assunto secondo il quale fanno parte della nazione quanti sono uniti dalla medesima lingua, razza e origine etnica. La seconda, viceversa, affermata principalmente in Francia, pone al centro la volontà dei soggetti di far parte della comunità nazionale. Nelle parole di Renan, la nazione esiste grazie al *plebiscito di tutti i giorni*³⁴.

Interessante notare le riflessioni sulla nazionalità del giurista irpino Pasquale Stanislao Mancini. Egli definisce la nazionalità come la “società naturale di uomini, da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua conformati a comunanza di vita e di

³² Si osservi che nel presente lavoro sarà utilizzato pressoché esclusivamente il termine *cittadinanza*. Tuttavia, per quanto concerne la distinzione tra cittadinanza e nazionalità, si osservino le definizioni contenute nel glossario di GLOBALCIT: “*Citizenship: a legal status and relation between an individual and a state that entails specific legal rights and duties*” e “*Nationality: legal relationship between a person and a state (country) as recognised in international law (...) nationality in a non-legal sense, i.e. membership of a nation sharing a common history, culture, language or descent (...), or with nationality as referring to membership of a national minority living within a state and/or culturally linked to an external kin-state*”, GLOBALCIT Glossary on Citizenship and Nationality

http://globalcit.eu/glossary_citizenship_nationality/ (ultimo accesso 20 ottobre 2018), si vedano, tra gli altri, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., pp. 27 e ss.; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, cit., pp. 212 e ss.; O. VONK, *Nationality Law in the Western Hemisphere: A Study on Grounds for Acquisition and Loss of Citizenship in the Americas and the Caribbean*, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2015, pp. 24 e ss. Con riferimento al rapporto tra cittadinanza e nazionalità si rimanda a *ex multis* C. GANS, *Citizenship and Nationhood* in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017; M. LA TORRE, *Cittadinanza e nazionalità. Identità o differenza?*, in *Sociologia del diritto*, 3, 2001.

³³ Più approfonditamente R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (Mass.)-London, Harvard University Press, 1992, trad. it., *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, Il Mulino, 1997.

³⁴ “La nazione è dunque una grande solidarietà, costituita dal sentimento dei sacrifici compiuti e da quelli che si è ancora disposti a compiere insieme. Presuppone un passato, ma si riassume nel presente attraverso un fatto tangibile: il consenso, il desiderio chiaramente espresso di continuare a vivere insieme. L'esistenza di una nazione è (mi si perdoni la metafora) un plebiscito di tutti i giorni, come l'esistenza dell'individuo è un'affermazione perpetua di vita” E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation? (Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars 1882 par Ernest Renan)*, 2. Éd, Paris, Calmann-Lévy, 1882, trad. it., *Che cos'è una nazione? E altri saggi*, Roma, Donzelli Editore, 1993, p. 20.

coscienza sociale”³⁵ e, dunque, si colloca in una sorta di perfetta equidistanza tra le due sopradette concezioni. La comunanza di territorio, origine e lingua non è sufficiente, ma è necessaria quella che Mancini chiama la *coscienza della nazionalità* e plasticamente descrive come “spirito vitale, (...) divino compimento dell’essere di una Nazione, (...) principio della sua visibile esistenza”, soggiungendo “[M]oltiplicate quanto volete i punti di contatto materiale ed esteriore in mezzo ad un’aggregazione di uomini; questi non formeranno mai una Nazione senza la unità morale di un pensiero comune, di una idea predominante che fa una società quel ch’essa è, perché in essa vien realizzata”³⁶.

Nel medesimo periodo si afferma anche il principio di sovranità dello Stato-Nazione che si esplica sia all’interno del territorio statale, al fine di integrare le popolazioni che vi risiedono³⁷, sia all’esterno, nei rapporti con le altre Nazioni. I diritti politici che, come riscontrato in alcune precedenti fasi, caratterizzano lo *status* di cittadino, si pongono come mera conseguenza giuridica dello *status* di cittadino e non dipendono esclusivamente dal suo possesso³⁸. Enrico Grosso, a tal proposito, scrive: “il principio di nazionalità rappresenta insomma una nuova *ideologia unificatrice*, contrapposta a quella, universale e fondata sulla cittadinanza politica, che aveva caratterizzato la rivoluzione francese”³⁹. La cittadinanza viene così “neutralizzata”, non è più direttamente connessa alla partecipazione politica né rimane criterio dirimente per l’attribuzione dei diritti. Ciò nonostante, continua ad essere uno *status* necessario che viene garantito in maniera eguale, a prescindere dalle appartenenze di tipo culturale e religioso e consente comunque di attribuire alcuni privilegi. La sua disciplina non risulta nei testi costituzionali ottocenteschi, ma è stabilita dalle leggi sulla cittadinanza che, a seconda delle diverse esperienze, adoperano il criterio dello *ius sanguinis*, favorendo

³⁵ P.S. MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, ristampa riveduta e corretta della prima edizione a cura di E. JAYME, Torino, Giappichelli, 2000, p. 47.

³⁶ *Ibidem*, p. 45.

³⁷ “La specificità della nazione consiste in effetti nella sua capacità di integrare le diverse popolazioni in una comunità la cui esistenza giustifica e impone l’esercizio della sovranità da parte di uno Stato che dalla supposta preesistenza della nazione pretende di trarre la propria legittimazione” E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 234.

³⁸ “La cittadinanza è uno *status*, cioè una qualità personale, una condizione giuridica che l’individuo ha di fronte allo Stato a cui appartiene e politicamente e giuridicamente. Il contenuto della cittadinanza è in tal duplice legame, non già nel godimento dei diritti politici, tanto è vero che colui il quale per condanna penale perda un tal godimento non per ciò cessa di esser cittadino: il godimento dei diritti politici nel cittadino non indegno è una conseguenza giuridica dello stato di cittadinanza” G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, Fratelli Bocca Editori, 1913, pp. 235 – 236.

³⁹ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 234.

dunque i legami di tipo familiare ed etnico, o dello *ius soli* che, invece, predilige il radicamento al territorio.

Come sopra anticipato, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso l'attenzione per la cittadinanza è ritornata di particolare attualità, dopo un lungo periodo di relativa latenza. La riflessione filosofica sul tema è stata innescata da due fenomeni diversi, ma strettamente interconnessi: la crescente diversità all'interno delle contemporanee democrazie liberali e gli effetti della globalizzazione sugli Stati nazionali e sull'esplicitarsi della loro sovranità⁴⁰. Proprio tali aspetti, come si dirà più avanti, saranno il punto di partenza del presente lavoro di ricerca.

I mutamenti ingenerati dalle migrazioni di massa e dalla globalizzazione hanno dato vita al contemporaneo dibattito concernente la *cittadinanza cosmopolita*, un concetto rivoluzionario, dal momento che mette in discussione lo stesso nucleo duro della cittadinanza, costituito dall'appartenenza ad una determinata comunità sociale e politica organizzata. Tre sono i significati attribuiti alla cittadinanza cosmopolita⁴¹.

In primo è quello di *cittadino del mondo*. Il primo a dichiararsi tale fu già Diogene di Sinope, detto il Cinico che, quando veniva interrogato sulla sua patria, rispondeva di essere un cittadino del mondo⁴². Sebbene alla base dell'affermazione del filosofo vi fosse una vibrante critica alla *πόλις* piuttosto che l'intenzione di sostenere un'idea di cittadinanza universale⁴³, oggi quest'interpretazione è portata avanti da coloro che sostengono che la cittadinanza costituisca un legame d'appartenenza di tipo politico in un ordine statale mondiale (*global government*).

In secondo luogo, il cittadino cosmopolita è individuato in colui che è chiamato a partecipare, attraverso le istituzioni transnazionali e le organizzazioni internazionali, ai processi decisionali globali (*democratic governance*). A questo proposito, si pensi alla proposta recentemente avanzata da Joachim Blatter di istituire un sistema in cui reciprocamente gli Stati si accordino, affinché i loro cittadini possano votare alle elezioni

⁴⁰ D. LEYDET, *Citizenship*, in E.N. ZALTA (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2014 Edition, substantive revision Fall 2017)

<<https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/citizenship/>>.

⁴¹ K.C. TAN, *Cosmopolitan Citizenship*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 695.

⁴² DIOGENE LAERZIO, *Vite dei filosofi*, Libro VI, 63, a cura di M. GIGANTE, Roma-Bari, Laterza, 1983, p. 225.

⁴³ A. LINKLATER, *Cosmopolitan Citizenship*, in E.F. ISIN, B.S. TURNER, *Handbook of Citizenship Studies*, London, Sage, 2002, p. 317.

di altri paesi e, dunque, essere limitatamente rappresentati nei Parlamenti nazionali e viceversa⁴⁴. In tal modo si intende raggiungere due risultati: primariamente, evitare, o quantomeno limitare, che decisioni idonee ad avere un impatto anche oltre i confini nazionali siano prese esclusivamente dai legislatori nazionali e, di conseguenza, ridurre il deficit democratico che di solito accompagna il processo decisionale sovranazionale.

In terzo luogo, la cittadinanza cosmopolita può essere intesa come una prospettiva che, svincolata da una visione locale e “ristretta”, ma guidata da un senso di responsabilità individuale e collettivo nei confronti dell’intera umanità, guidi i soggetti nell’ottemperare ai propri obblighi morali e ai propri doveri verso ogni persona, a prescindere dalla cittadinanza e dalla nazionalità (*cosmopolitan justice*)⁴⁵.

Sebbene, in linea di principio, una cittadinanza cosmopolita consentirebbe di affrontare ed eventualmente oltrepassare le tensioni che si verificano nelle società multietniche e multiculturali, non possono essere tralasciati i dati della realtà attuale che hanno comunque il loro perno negli Stati-Nazione. Malgrado ciò, sarebbe auspicabile che alcuni elementi della *democratic governance* o della *cosmopolitan justice* fossero attentamente presi in considerazione ed adeguatamente vagliati.

3. Le principali articolazioni della cittadinanza

Dopo questa rapida disamina delle tappe fondamentali dell’evoluzione dello *status* giuridico di cittadinanza, è opportuno analizzare i principali segmenti in cui essa si articola. Infatti, la cittadinanza costituisce una condizione particolarmente complessa, che assume diverse sfumature di significato, a seconda del contesto considerato.

⁴⁴ J. BLATTER, *Transnationalizing Democracy Properly: Principles and Rules for Granting Consociated Citizens Voting Rights and Partisan Representation in the Parliaments of Nation States*, Discussion Paper SP IV 2018-102, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, June 2018. Si veda anche il dibattito sulla proposta sul sito GLOBALCIT a partire dal *kickoff contribution* di J. BLATTER, *Let me vote in your country, and I'll let you vote in mine. A proposal for transnational democracy* (2018), Global Citizenship Observatory/Robert Schuman Centre for Advanced Studies/European University Institute <http://globalcit.eu/let-me-vote-in-your-country-and-ill-let-you-vote-in-mine-a-proposal-for-transnational-democracy/> (ultimo accesso 23 gennaio 2019).

⁴⁵ “[c]osmopolitan citizenship (...) in a normative sense (...) is used aspirationally to denote a moral perspective or point of view an individual should adopt when considering her moral obligations and duties of justice to others. It is an ideal of how the morally engaged person should view the world, that beneath our local and parochial ties like state citizenship and nationality, our obligations of justice to all persons in the world are fundamentally the same” K.C. TAN, *Cosmopolitan Citizenship*, cit., p. 696.

Nell'*incipit* del suo volume sulla cittadinanza Pietro Costa afferma: “[L]’espressione ‘cittadinanza’, nel linguaggio comune e nel lessico giuridico tradizionale, designa l’appartenenza di un individuo ad uno Stato ed evoca principalmente i problemi relativi alla perdita e all’acquisto dello *status* di cittadino. In tempi recenti, tuttavia, il termine ‘cittadinanza’ ha acquisito un significato più ampio, tanto da divenire un termine corrente nel ‘discorso pubblico’ odierno”⁴⁶. Esemplificativo di tale ampliamento di significato è uno dei primi *handbook* in materia degli ultimi vent’anni, pubblicato nel 2002 e curato da Engin Isin e Bryan S. Turner⁴⁷ in cui, nella parte dedicata alle forme della cittadinanza, vengono esaminate la cittadinanza culturale e multicultural, la cittadinanza ecologica, la cittadinanza cosmopolita e così via.

Per quanto concerne più specificamente l’accezione giuridica della cittadinanza, anche qui pare complesso identificare delle definizioni onnicomprensive. Biscottini, alla voce “Cittadinanza” dell’Enciclopedia del Diritto, ne individua due significati: uno più ampio e generico – la condizione giuridica di chi fa parte di uno Stato –, l’altro più specifico – che sta ad indicare “la condizione giuridica di un gruppo delle persone appartenenti allo Stato, e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti ed obblighi fra i quali primeggiano i cosiddetti diritti politici e l’obbligo di effettuare determinate prestazioni (soprattutto il servizio militare)”⁴⁸. Amirante, invece, osserva che la particolare complessità nel definire tale *status* derivi dalla crisi (o meglio all’evoluzione) dei tre elementi costitutivi dello Stato – sovranità popolare, nazionalità e territorialità – che sono strettamente connessi alla cittadinanza⁴⁹. Evidenziato l’alto grado di relatività del concetto di cittadinanza, alcuni autori osservano che una possibile soluzione, al fine di delineare una definizione che sia valida per l’ordinamento interno come per quello internazionale, sarebbe quella di operare empiricamente e in via indiretta, investigando sulla disciplina delle modalità di acquisto e perdita della cittadinanza stabiliti nei diversi ordinamenti giuridici⁵⁰ e, quindi, proseguire individuando i diritti e i doveri di cui sono titolari esclusivamente i cittadini⁵¹.

⁴⁶ P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 3.

⁴⁷ E.F. ISIN, B.S. TURNER, *Handbook of Citizenship Studies*, cit.

⁴⁸ G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (dir. vig.)*, voce in *Enc. dir.*, Vol. VII, 1960.

⁴⁹ D. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, voce in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, 2003, p. 3.

⁵⁰ R. CLERICI, *Cittadinanza*, voce in *Dig. delle discipline pubblicistiche*, vol. III, 1989.

⁵¹ A questo proposito, Amirante osserva che le norme e i principi di diritto internazionale – tra le quali rilevano in particolare il principio generale di uguaglianza e il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità – condizionino fortemente il trattamento giuridico dello straniero, tale da rendere difficile

Come si è avuto modo di osservare già nel paragrafo precedente, molteplici sono gli elementi connessi alla definizione della cittadinanza: il rapporto di fedeltà con lo Stato e il rapporto con gli altri concittadini, il carattere egualitario e democratico, l'appartenenza ad una comunità sociale e ad un ordine giuridico-politico organizzato, la titolarità di diritti e doveri, il governo della cosa pubblica (dalle πόλεις greche alla nascita degli Stati nazionali), ma anche il carattere necessario ed escludente⁵² e il sempre più incisivo rilievo della scelta volontaria dell'individuo nell'acquisto e nella perdita dello *status civitatis*, quasi a sottolineare quell'etica della responsabilità che alcuni ricollegano alla stessa cittadinanza⁵³. Roberta Clerici individua nella soggezione ad un'autorità statale e nella partecipazione ad una comunità politica statualmente organizzata i due elementi che caratterizzano la cittadinanza moderna⁵⁴. Romanelli Grimaldi, dal canto suo, nota che l'istituto della cittadinanza è strettamente collegato al principio di sovranità popolare e acquista significato nella forma democratica dello Stato⁵⁵. Parallelamente Amirante mette in relazione la cittadinanza – nella duplice dimensione di appartenenza e partecipazione – con la sovranità popolare e la democrazia, evidenziando che un'effettiva articolazione del principio democratico nelle istituzioni di rappresentanza politica (partiti, sindacati, associazionismo politico) e negli istituti di democrazia diretta e indiretta “rappresenta la strumentazione concreta con la quale si esplicano i diritti-doveri di cittadinanza attiva”⁵⁶. In sostanza, la sovranità popolare, almeno da un punto di vista teorico, renderebbe il cittadino protagonista della vita istituzionale e, di conseguenza, la cittadinanza, nella sua dimensione dinamica, costituzionale, amministrativa e politica, può essere sicuramente

delineare una definizione precisa e statica di cittadinanza. D. AMIRANTE, *Cittadinanza* (teoria generale), cit., p. 8.

⁵² “Da sempre ogni gruppo di persone chiuso verso l'esterno tende a distinguere i propri membri da chi non vi appartiene e a tracciare una linea di demarcazione tra chi è dentro e chi è fuori. (...) Ciò vale a maggior ragione per quel gruppo politicamente strutturato che si chiama Stato. È questa la funzione peculiare della cittadinanza: quella di fornire un criterio di inclusione e di esclusione tra chi è cittadino di uno Stato e ha una serie di diritti, e chi non è cittadino e ne viene escluso” F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 117.

⁵³ D. AMIRANTE, *Cittadinanza* (teoria generale), cit., p. 3.

⁵⁴ R. CLERICI, *Cittadinanza*, cit.

⁵⁵ C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, voce in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, 1995, p. 2. Parimenti Cordini: “[P]osto che la moderna cittadinanza è conseguenza del principio politico della democrazia, lo *status* pubblicistico del cittadino ha valore ed importanza, soprattutto, nello Stato di diritto che si basa sui principi di derivazione liberale e democratica”. G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, cit., p. 6.

⁵⁶ D. AMIRANTE, *Cittadinanza* (teoria generale), cit., p. 1.

considerata “uno degli strumenti più idonei a tastare il polso delle democrazie contemporanee”⁵⁷.

Alla luce delle difficoltà che si incontrano nel tentativo di definire in maniera onnicomprensiva la cittadinanza, nelle prossime pagine si tratteggeranno i principali modelli, binomi ed elementi attraverso i quali la dottrina costituzionalistica ne ha delineato o contestato il significato. Dapprima si esamineranno due macro-distinzioni, ovverossia *cittadinanza come status e come rapporto* e *cittadinanza come appartenenza e come partecipazione*; successivamente si accennerà brevemente al rapporto fra cittadinanza e diritti; poi si delineranno i due principali modelli di cittadinanza, rispettivamente repubblicano e liberale e, in ultimo, si analizzeranno le attuali trasformazioni che operano sui tre cardini della cittadinanza: *status*, diritti e identità.

3.1. Cittadinanza: fra *status civitatis* e rapporto giuridico

Un problema a lungo discusso dalla dottrina è se la cittadinanza costituisca uno *status* o un rapporto giuridico⁵⁸, anche se non manca chi definisce, più genericamente, la cittadinanza come una qualità giuridica⁵⁹. Nel caso della cittadinanza come *status* si pone l'accento sul complesso di diritti e doveri che da essa derivano, mentre, nell'ipotesi in cui si consideri la cittadinanza un rapporto giuridico, si mette in luce il vincolo sussistente fra il cittadino e lo Stato (rapporto verticale) e con gli altri concittadini (rapporto orizzontale). In quest'ultimo caso, dunque, si fa riferimento ad “una convenzione contrattualistica-giusnaturalistica dei diritti dei singoli soggetti nei confronti dello Stato ovvero ad una concezione metagiuridica considerando lo Stato in una posizione di supremazia nei confronti del singolo soggetto”⁶⁰.

Non mancano studiosi che avvalorano la seconda tesi. Si pensi ad Azzariti, il quale sostiene che la cittadinanza rappresenti un rapporto giuridico fondamentale tra

⁵⁷ *Ibidem*, p. 1.

⁵⁸ Si tenga conto che la definizione di cittadinanza presente nel glossario di GLOBALCIT include entrambe le articolazioni: “A legal status and relation between an individual and a state that entails specific legal rights and duties”. GLOBALCIT Glossary on Citizenship and Nationality http://globalcit.eu/glossary_citizenship_nationality/ (ultimo accesso 20 ottobre 2018).

⁵⁹ Si veda C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, cit., p. 2.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 2.

l'individuo e l'ordine, inteso sia come ordine politico che sociale⁶¹. Sulla stessa linea anche Costa che afferma: “[C]ittadinanza’ è un’espressione utilizzabile per mettere a fuoco il rapporto politico fondamentale e le sue principali articolazioni: le aspettative e le pretese, i diritti e i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione e di esclusione”⁶².

Tuttavia, la dottrina solitamente preferisce adoperare il concetto di *status* allorché si tratti di definire la cittadinanza, a causa della difficoltà a sussumerla negli “stretti” confini del rapporto giuridico, per tre ordini di ragioni. In primo luogo, la cittadinanza non si adegua perfettamente agli elementi costitutivi del rapporto giuridico. Questa, infatti, è una categoria più adatta ad operare nella sfera privatistica, soprattutto nell’ambito dei rapporti patrimoniali. Secondariamente, c’è un problema di completezza, dato che il rapporto giuridico non è idoneo a descrivere il fatto che la cittadinanza, e i diritti e le libertà da essa derivanti, non dispiega i suoi effetti soltanto tra soggetto e Stato, ma anche nei rapporti tra i consociati. In terzo luogo, il concetto di rapporto giuridico mette in evidenza tutta la difficoltà che si incontra nel determinare esattamente la relazione che sussiste fra un soggetto e lo Stato, nel contesto dell’effettivo esercizio della cittadinanza. Difatti, il concetto di rapporto giuridico può declinarsi secondo tre accezioni: rapporto di soggezione, di carattere paritario o contrattuale. Comunque, pare che nessuna di queste riesca ad inglobare la nozione di cittadinanza o per motivi concernenti il suo momento costitutivo o per ragioni inerenti al contenuto della cittadinanza⁶³. Al riguardo, Clerici mette in evidenza che la sussunzione in una delle due categorie (*status* o rapporto) presenta notevoli difficoltà, ma ciò è vero soprattutto in relazione alla cittadinanza quale rapporto giuridico. Anzitutto, la studiosa esclude che la cittadinanza possa essere considerata un contratto, in considerazione del fatto che l’attribuzione della qualità di cittadino in un ordinamento giuridico è regolata dalle norme nazionali, in maniera quasi del tutto indipendente dalla volontà del soggetto, sebbene, come sopra evidenziato, altri sostengono che quest’ultimo elemento stia assumendo un sempre maggiore rilievo. Clerici non ritiene sufficiente nemmeno la nozione di rapporto, nel senso di soggezione allo Stato, per due ordini di ragioni: *in primis*, essa non

⁶¹ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, e diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, p. 425.

⁶² P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 3.

⁶³ Più diffusamente, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997, pp. 13 e ss.

coglierebbe la dimensione orizzontale della cittadinanza, ma unicamente quella verticale. Infine, la studiosa sottolinea che sarebbe complesso trovare una nozione di rapporto giuridico idonea a ricomprendere tutte le situazioni che afferiscono al cittadino. Pertanto, per Clerici la cittadinanza debba sì essere considerata uno *status*, ma “intendendo per lo più come *status* l’appartenenza di un soggetto a una determinata categoria, caratterizzata da una particolare sfera di capacità; perciò tale appartenenza si traduce in una posizione giuridica dei soggetti uniforme ed omogenea, fonte di particolari diritti e doveri”⁶⁴.

Biscottini, reputando per cittadinanza “la situazione giuridica riconosciuta a chi si trova in una data relazione con un gruppo sociale”, giunge alla conclusione che si tratta di uno *status* “nel senso più proprio ed esatto della parola”. Gli elementi essenziali al fine del suo riconoscimento sono del resto individuati dall’ordinamento giuridico. Quest’ultimo stabilisce infatti chi, tra coloro che appartengono ad un dato gruppo sociale, possono essere considerati cittadini. D’altronde, l’eventuale “scarto” esistente tra il concetto sociologico e quello giuridico è un fattore che caratterizza tutti gli *status*, giacché l’ordinamento giuridico è sempre chiamato a effettuare una scelta tra tutti i dati della realtà naturale e a prendere in considerazione soltanto quelli che sono ritenuti, in un certo momento storico, i più adeguati per la definizione giuridica⁶⁵.

Occorre menzionare anche la posizione di Romanelli Grimaldi, la quale sostiene che la distinzione tra *status* e rapporto perde pregnanza poiché la cittadinanza assume un diverso “significato” a seconda delle norme giuridiche che vengono prese in considerazione: per alcune la cittadinanza è l’oggetto della disciplina (le norme che disciplinano l’acquisto e la perdita della cittadinanza), per altre è unicamente un presupposto in presenza del quale vengono riconosciuti diritti e imposti doveri⁶⁶. Oltretutto, nessuna delle due tesi riuscirebbe a cogliere nella sua complessità la definizione di cittadinanza, atteso che la nozione di rapporto giuridico risulta per un verso troppo ampia e potenzialmente applicabile anche ad altri soggetti presenti sul territorio dello Stato, per l’altro non tiene in debito conto che la cittadinanza influisce anche sui rapporti di diritto privato tra i singoli soggetti. Definire la cittadinanza come *status* appare comunque insoddisfacente, “dal momento che ciò che rileva nella cittadinanza non è la somma dei diritti e dei doveri facenti capo alla persona, ma la tutela accordata dallo Stato

⁶⁴ R. CLERICI, *Cittadinanza*, cit.

⁶⁵ G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (dir. vig.)*, cit.

⁶⁶ C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, p. 2.

allo *status* di cittadino considerato come *posizione autonoma* rispetto ai diritti e agli obblighi che ne fanno parte e fonte di questi ultimi”⁶⁷.

3.2. Cittadinanza: appartenenza e partecipazione

Per quanto riguarda, invece, il secondo “binomio”, bisogna distinguere tra *cittadinanza come appartenenza e cittadinanza come partecipazione* ad una comunità politica. La prima concezione tende a definire chi è il *cittadino* rispetto al *non cittadino*; la seconda mira all’obiettivo di identificare i caratteri comuni ai cittadini⁶⁸. L’insieme dei cittadini costituisce il popolo – la componente personale di un ordinamento giuridico – che la dottrina giuspubblicistica considera, in abbinamento a territorio e sovranità, elementi costitutivi dello Stato⁶⁹. Qualificare o meno un soggetto come cittadino di uno Stato è una scelta rimessa interamente alla sovranità di ogni ordinamento, che la esercita “in relazione, e in rispettiva delimitazione, con la sfera di sovranità degli altri Stati”⁷⁰. L’appartenenza allo Stato rende un individuo parte di un gruppo esclusivo, quello dei cittadini, i quali sono titolari di diritti e privilegi (nonché di doveri e responsabilità) che, invece, non sono riconosciuti a coloro che non ne sono membri, ovvero gli stranieri. Naturalmente, si tratta di un’evidente semplificazione. Più avanti, infatti, si accennerà a come la dicotomia cittadino-straniero, centrale nel discorso giuridico sulla cittadinanza, abbia progressivamente perso la sua rilevanza, soprattutto in materia di diritti.

Morrone rimarca che il dato dell’appartenenza sia congenito allo *status* di cittadino in tutta la storia dell’umanità⁷¹ e, come sottolinea Mindus, esso costituisca il “perno” del modello giuridico della cittadinanza⁷². Alla fine degli anni Quaranta, invece, il sociologo

⁶⁷ *Ibidem*, p. 2.

⁶⁸ G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, p. 40.

⁶⁹ *Ex multis* G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, IX edizione, Padova, Cedam, 2013, p. 125 ss.

⁷⁰ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 8.

⁷¹ “La storia dell’umanità dimostra la rilevanza dello *status civitatis* proprio in collegamento a specifiche forme di «appartenenza», rilevanti al fine di stabilire il legame esistente tra individuo e gruppo: appartenenze fondate sulla comune discendenza da una famiglia (come a Roma nel caso delle *gentes*) e da un gruppo (ceti, gilde, gruppi religiosi: così, in genere, in Oriente) o sul fatto della partecipazione alla costruzione, mediante un patto, di una (nuova) comunità politica (la prima esperienza significativa è quella dei comuni dell’età di mezzo, attraverso il *contractus civitatinicus* o la *coniuratio*; ma la medesima radice si ritrova alla base dello stato moderno” A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni Costituzionali*, Fascicolo 2, 2015, p. 303 e 304.

⁷² Del pari Cordini: “[I]l concetto di «cittadinanza» (...) può essere immediatamente percepito come volto a contrassegnare un’appartenenza prima ancora di assumere una particolare qualificazione giuridica” G.

inglese Thomas Humphrey Marshall, la cui opera sulla cittadinanza è stata una pietra miliare per tutti i successivi studi in argomento, sottolineava la centralità dell'appartenenza in funzione della uguaglianza, anche in un mondo in cui la divisione in classi sociali era ancora presente. Infatti, commentando il saggio dell'economista suo omonimo Alfred Marshall, sosteneva: "l'ipotesi sociologica latente nel saggio di Marshall (...) afferma che deve esistere una forma di uguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di *piena appartenenza ad una comunità (o, come direi io, della cittadinanza)*⁷³ che non contrasta con le disuguaglianze che distinguono i diversi livelli economici della società. In altre parole, la disuguaglianza del sistema delle classi sociali può essere accettabile nella misura in cui viene riconosciuta l'uguaglianza di cittadinanza"⁷⁴.

Il rapporto di appartenenza cui si fa riferimento in questo lavoro è quello che si instaura in un ordine politico-giuridico organizzato, sebbene sia d'uopo precisare che l'impiego della categoria della cittadinanza da parte di molteplici discipline ha contribuito a rendere poroso l'esatto significato di *appartenenza*. Rispetto a tale fenomeno, Patricia Mindus criticamente afferma: "[N]on mancano, in effetti, definizioni del lemma che tendono a descrivere la cittadinanza come generica forma di titolarità ad una *membership* di qualsiasi tipo (in gruppi sociali, corporazioni economiche, reti familiari, associazioni della società civile, ecc.)"⁷⁵.

La nozione di appartenenza allo Stato è suscettibile di essere di essere interpretata in maniera diversa, a seconda del momento storico, il che si riflette nelle norme disciplinanti l'acquisto e la perdita della cittadinanza le quali, in alcuni casi, possono comportare anche delle esclusioni di carattere discriminatorio, a causa del genere, dell'etnia, del colore della pelle, della lingua e così di seguito. Bellamy acutamente osserva che l'appartenenza ad una comunità politica organizzata è un aspetto necessario e inevitabile della vita di ogni individuo perché è sostanzialmente impossibile vivere

CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, cit., p. 30. Ancora Mindus, "Il modello giuridico della cittadinanza, al quale continua a riferirsi la dottrina contemporanea ed il cui perno risiede nell'idea d'appartenenza allo stato, è erede del costrutto moderno formatosi intorno alle nozioni di sovranità e di nazionalità" P. MINDUS, *Cittadini e no: forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, cit., p. 101.

⁷³ Enfasi mia.

⁷⁴ T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class* (1950), trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 10.

⁷⁵ P. MINDUS, *Cittadini e no: forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, cit., p. 8.

senza uno Stato⁷⁶. Difatti, lo Stato è la “massima forma organizzata del potere politico delle società contemporanee”⁷⁷ che stabilisce la struttura giuridica, politica, amministrativa e giudiziaria necessaria per una buona qualità della vita di una società.

Nella cittadinanza come appartenenza non a caso distinguiamo tra appartenenza di tipo civico da appartenenza di tipo etnico⁷⁸ e, in questo senso, occorre far riferimento alle diverse tradizioni costituzionali⁷⁹ e discernere principalmente tra l’archetipo francese (*demos*) e quello tedesco (*ethnos*). Michel Rosenfeld enuclea sette modelli costituzionali e osserva come ognuno di essi mette in luce le diverse modalità in cui si articola la relazione fra il sé e l’altro. Ed è proprio in questo senso che tali modelli acquistano significato con riferimento alla cittadinanza⁸⁰. Secondo la concezione etnica, la cittadinanza ha carattere omogeneo ed è formata da individui che appartengono allo stesso gruppo e condividono lingua, cultura, etnia, religione...⁸¹. Ne deriva che la nazione è costituita da un gruppo già formato prima dell’adozione del testo costituzionale e la cui omogeneità deve essere necessariamente preservata. In questi casi, dunque, la Costituzione rappresenta soltanto il mezzo attraverso cui lo Stato può concretamente funzionare. La concezione civica di cittadinanza, invece, trova il suo più autorevole esempio in Francia, a partire dalla Rivoluzione, e considera cittadino chi condivide i valori della comunità e contribuisce attivamente al suo sviluppo. Il soggetto dunque

⁷⁶ R. BELLAMY, *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2008, p. 53. L’autore sottolinea che nemmeno gli apolidi vivono “senza uno Stato”, al contrario vivono in uno Stato, ma non sono riconosciuti come membri né da questo, né da nessun altro paese, rendendo notevolmente più complesse le loro condizioni di vita.

⁷⁷ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 121. Morrone definisce lo Stato “la forma più perfetta (almeno finora) di governo del popolo per mezzo del popolo” A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., p. 306.

⁷⁸ Si veda anche E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell’immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 46 e ss.

⁷⁹ Quando si fa riferimento ad un modello costituzionale si intende non solo il processo costituente (*constitution making*), ma anche il modo in cui la Costituzione è strutturata (*constitutional structuring*) e concretamente opera (*constitutional functioning*). M. ROSENFELD, *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, London-New York, Routledge, 2010, p. 149.

⁸⁰ “Each of these models (the German, the French, the American, the British, the Spanish, the European and the post-colonial ndr) casts the relationship between self and other in a different light and consequently tends to carve out a constitutional subject that is distinguishable from those issuing from other models.” *Ibidem*, pp. 149 e 150.

⁸¹ “Under the German model, both citizenship and national boundaries are determined by the ethnos. More generally, the constitutional subject in terms of the who, the what, and the where, is determined by the ethnos. Those who do not belong to the ethnos that glues the nation together are cast as the external other, whether or not they reside within the boundaries of the relevant ethno-centric polity.” *Ibidem*, pp. 155 e 156.

appartiene alla comunità proprio perché cittadino, a prescindere dalla sua appartenenza etnica⁸².

In ogni caso, alla cittadinanza come appartenenza si riconnette anche la dimensione identitaria dello *status* di cittadino⁸³. A questo proposito, Cordini parla di appartenenza in una comunità culturale omogenea⁸⁴, cioè composta da persone che possiedono gli stessi caratteri culturali e sono dunque accomunate da storia, lingua e costumi. La dimensione identitaria costituisce una componente che caratterizza la cittadinanza⁸⁵, soprattutto, come sopra accennato, nel periodo che va dalla formazione degli Stati nazionali fino all'ultimo quarto del secolo scorso. Nella visione di Azzariti, la cittadinanza come appartenenza “nasce con forti ambizioni identitarie: si è cittadini solo se si appartiene ad una collettività organizzata entro cui ci si riconosce per tradizione e cultura”⁸⁶. Tuttavia, a partire dagli anni Cinquanta del XX secolo, tale dimensione identitaria ha progressivamente perso la sua centralità. Determinante in questo senso è stata la maggiore facilità nella circolazione di persone, mezzi, servizi, idee e concezioni del mondo, ma anche la velocità e la necessità degli scambi e delle connessioni tra paesi e persone. È opportuno ricordare che anche altri fattori hanno inciso sulla progressiva crisi della componente identitaria della cittadinanza. Fra questi si ricordi il fatto che lo Stato e la cittadinanza nazionale non rappresentano più il principale criterio di identificazione e di differenziazione fra i soggetti: diritti e obblighi di natura giuridica, politica e sociale non sono fissati solo dallo Stato o, comunque, esclusivamente connessi ad esso⁸⁷. Inoltre, a

⁸² “[t]he French model is grounded on democratic self-government for a polity of equal citizens bound together by a social contract (...) The Rousseauian citizen must also strive for universality – in the sense that reason, individuality, equality, citizenship, and the democratic polity are conceived as being the same (or at least potentially the same) for everyone everywhere” *Ibidem*, pp. 156 e 157.

⁸³ “A common nationality is said to foster solidaristic and trusting feelings by creating a common identity that draws on a shared culture, history, and language.” R. BELLAMY, *Citizenship: A Very Short Introduction*, cit., p. 66.

⁸⁴ Cordini elabora alcune precisazioni rispetto al significato di tale termine. In primo luogo, la nozione di comunità culturale può coincidere con quella di comunità nazionale, ma non sempre questo il caso. Porta l'esempio della comunità universitaria delle origini (*universitas studiorum*) o delle popolazioni aborigene che pur costituendo delle comunità culturali, non sono delle comunità nazionali. In secondo luogo, la maggior parte degli Stati contiene al suo interno differenti comunità culturali (cd. multiculturalismo). G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, cit., pp. 207 e ss.

⁸⁵ “[è] proprio la stessa dimensione identitaria (...) a rappresentare il retroterra politico-culturale e socio-economico della trasformazione dapprima sociologica, e successivamente, almeno in parte, anche giuridica della cittadinanza”. D. AMIRANTE, *Cittadinanza* (teoria generale), voce in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, 2003, 6.

⁸⁶ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, e diritti delle persone*, cit., p. 427.

⁸⁷ Nelle parole di Rubenstein e Adler: “[I]nstead of identifying our rights and responsibilities by virtue of legal citizenship, our political, legal, and social rights and obligations could be determined through myriad

decorrenza dal dopoguerra, l'affermazione dei diritti umani e la rilevanza che hanno assunto Convenzioni e Organizzazioni internazionali hanno segnato profondamente il ruolo dello Stato contribuendo a stemperare la contrapposizione tra cittadino e straniero, specialmente in materia di riconoscimento dei diritti, tradizionalmente considerata uno dei fattori principali dello statuto identitario della cittadinanza. Tuttavia, tale crisi non ha interessato solo la cittadinanza, ma tutte quelle componenti identitarie che un tempo costituivano i fondamentali cardini della società: la famiglia, la religione, i fattori etnici e nazionali. Pertanto, quantunque resti ferma la nozione di cittadinanza come appartenenza in una comunità politica e sociale, la dimensione identitaria non riveste l'importante posizione che aveva in passato⁸⁸, anche se non può dirsi che sia completamente venuta meno.

La concezione della cittadinanza come *partecipazione* alla comunità politica risale alla tradizione greca⁸⁹, secondo la nota definizione aristotelica dell'uomo come *animale politico*, e si è poi realizzata compiutamente negli ideali della Rivoluzione francese: “[S]olo chi aderisce agli ideali della Rivoluzione, ne condivide gli scopi e contribuisce concretamente alla sua realizzazione, è considerato uomo «virtuoso», e in conseguenza di ciò ha il diritto di fregiarsi del titolo di cittadino”⁹⁰. Pertanto, un cittadino può definirsi tale soltanto nel momento in cui partecipa attivamente alla vita politica della comunità⁹¹. Inoltre, implicito nell'accezione di cittadinanza come partecipazione è il godimento delle

alternative, nonnation-State frameworks.” K. RUBENSTEIN, D. ADLER, *The Future of Nationality in a Globalized World*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Volume 7, 2000, p. 524. Parimenti Amirante: “il duplice binomio (...) della circolazione dei cittadini lavoratori e della rappresentazione mediatica di un mondo in cui le weltanschauungen, originariamente molteplici e differenziate, diventano semplificate e convergenti (sulle linee capitalismo-comunismo, democrazia-autoritarismo, occidentalismo-terzomondismo, fondamentalismo religioso-reciproca tolleranza) crea i presupposti per modelli di identificazione etnici, cultural-nazionali del cittadino ben diversi da quelli di una volta” D. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, cit., p. 6.

⁸⁸ “[I]’appartenenza statale è ormai definita da una mera «regola di registrazione amministrativa», la quale certifica l’esistenza di una «popolazione di Stato». Così, della cittadinanza come appartenenza si perde, potrebbe dirsi, l’anima”. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, e diritti delle persone*, cit., p. 429.

⁸⁹ “[t]he Greek model and its Roman republican variants have inspired those theories of citizenship that stress political participation as its defining elements” R. BELLAMY, *Citizenship: A Very Short Introduction*, cit., p. 35; R. CLERICI, *Cittadinanza*, cit.

⁹⁰ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit, p. 23.

⁹¹ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, e diritti delle persone*, cit., p. 431. Parimenti Medda-Windischer annovera la partecipazione politica fra i tre elementi – insieme alla titolarità dei diritti e dei doveri e alla dimensione identitaria – che caratterizzano la cittadinanza e che, pertanto, sono rimasti invariati, nonostante l’evoluzione del significato di cittadinanza nel corso del tempo. R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove Minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, Cedam, 2010, p. 40.

tre classi di diritti a cui fa riferimento T.H. Marshall nel suo lavoro e che saranno esaminate nel prosieguo⁹².

Un'interpretazione "trasversale", rispetto alle due macro-distinzioni appena delineate, è quella offerta da Enrico Grosso che distingue tra cittadinanza come *appartenenza orizzontale* in una comunità e cittadinanza come *status verticale*. La prima ha come suo modello le πόλεις greche nelle quali il vincolo di appartenenza si estrinsecava nella partecipazione del singolo all'agone politico. La seconda, invece, affonda le sue radici nel mondo romano e si riferisce al rapporto di tipo *verticale* che lega il soggetto e il potere pubblico, potendo così caratterizzarsi in senso biunivoco – la persona è titolare dei diritti e l'autorità è titolare di poteri – o unilaterale ovverossia nella sudditanza del singolo nei confronti del potere politico⁹³.

3.3. Cittadinanza e riconoscimento dei diritti

Dall'appartenenza ad una comunità politica organizzata deriva la titolarità di una serie di diritti e privilegi nonché di doveri e responsabilità. L'attribuzione di diritti basta da sola ad incidere fortemente sulle altre dimensioni della cittadinanza, in particolare quelle relative alla partecipazione politica nonché quelle concernenti la dimensione identitaria⁹⁴. La stretta connessione fra cittadinanza e diritti è stata sviluppata, per la prima volta e in maniera complessiva, nella serie di conferenze che nel 1949 T.H. Marshall tenne a Cambridge⁹⁵. Il sociologo poneva in relazione l'evoluzione della cittadinanza con riferimento alle classi di diritti progressivamente riconosciute al cittadino: i diritti civili nel corso del XVIII secolo, i diritti politici nel XIX secolo e i diritti sociali all'indomani delle Seconda guerra mondiale. Inoltre, le diverse generazioni di diritti vengono connesse a delle trasformazioni strutturali avvenute nello Stato di derivazione liberale: l'indipendenza delle Corti (diritti civili), l'affermazione della sovranità del parlamento

⁹² G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., p. 38.

⁹³ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 295.

⁹⁴ "[t]he rights a citizen enjoys will partly define the range of available political activities while explaining how citizenship can be a source of identity by strengthening her sense of self-respect" D. LEYDET, *Citizenship*, in E.N. ZALTA (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, cit.

⁹⁵ T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., pp. 12 e ss.

(diritti politici) e la nascita del *welfare State* (diritti sociali)⁹⁶. Successivamente, dopo la Seconda guerra mondiale e le denazionalizzazioni di massa che avevano imperversato nel periodo fra i due conflitti, Hannah Arendt mette in luce la contraddittorietà insita nel rapporto tra diritti e cittadinanza⁹⁷. Come sopra evidenziato, la cittadinanza è uno *status* per sua natura escludente, in quanto ogni paese è libero di stabilire le regole in forza delle quali un soggetto diventa cittadino e, dunque, titolare di diritti e doveri a lui riservati. Tuttavia, i diritti fondamentali, proprio perché tali, appartengono ad ogni essere umano, ma, se non c'è uno Stato che materialmente ne garantisce il godimento, questi restano lettera morta⁹⁸. Per tali motivi la filosofa tedesca definisce la cittadinanza come “il diritto di avere diritti”.

In seguito, soprattutto in ambito sovranazionale, il dibattito si è concentrato sulla possibilità di considerare la stessa cittadinanza un diritto umano⁹⁹, innovazione che condurrebbe a due potenziali conseguenze: anzitutto, limiterebbe la sovranità degli Stati in materia e, poi, sarebbe di per sé sufficiente a rendere più forte la posizione del cittadino nel processo di acquisizione della cittadinanza o nel contrastare un'eventuale denazionalizzazione. In ogni caso, pur essendo sancito in diverse Convenzioni e Trattati a livello internazionale e regionale¹⁰⁰, a partire dall'introduzione dell'articolo 15 della

⁹⁶ Alcune delle principali ragioni di critica all'opera di T.H. Marshall sono delineate in N. DORSEN, M. ROSENFELD, A. SAJÓ, S. BAER, S. MANCINI, *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*, 3rd Edition, St. Paul, West Academic, 2016, p. 564.

⁹⁷ H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1948, trad. it., *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004 e 2009.

⁹⁸ “How to address the potential contradiction between the sovereign power to exclude and the human need for inclusion in a political community that treats us as equal and worthy of respect and dignity is a perennial dilemma.” A. SHACHAR, *Introduction: Citizenship and the ‘Right to Have Rights*, in *Citizenship Studies*, 18, 2, 2014, p. 114. “La tensione tra cittadinanza e diritti fondamentali rimane una cifra caratterizzante del costituzionalismo. Nonostante il progressivo riconoscimento e la crescente tutela dei diritti fondamentali a livello nazionale, sovranazionale ed internazionale, la cittadinanza continua a mantenere un rilievo sostanziale, rendendo la relazione tra i due istituti fluida, dinamica ed aperta”. F. FABBRINI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2013, 1161.

⁹⁹ Sull'argomento si vedano, *ex multis*, J.M.M. CHAN, *The Right to Nationality as a Human Right: The current Trend Towards Recognition*, in *Human Rights Law Journal*, Vol. 12, No. 1-2, 1991; S. FORLATI, *Nationality as a human right*, in A. ANNONI, S. FORLATI (Eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law*, London-New York, Routledge, 2013; J. BIALOSKY, *Regional Protection of the Right to a Nationality*, in *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, Vol. 24, Issue 1-2, 2015; M. GANCZER, *The Right to a Nationality as a Human Right?*, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, The Hague, Eleven International Publishing, 2015; D. OWEN, *Citizenship and Human Rights*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

¹⁰⁰ A titolo esemplificativo si ricordano Article XIX, *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, OAS Res. III, Ninth International Conference of American States, 2 May 1948; Article 15, *The Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217A (III); Article 20, *American Convention on Human Rights*, 22 November 1969, *OAS Treaty Series*, No. 36; Article 24 (3), *International Covenant*

Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948¹⁰¹, non si è andati molto oltre le affermazioni di principio. Il *domaine réservé* dello Stato in materia di cittadinanza riveste ancora un ruolo assolutamente centrale¹⁰².

3.4. Cittadinanza: cenni ai modelli repubblicano e liberale

Due sono i principali modelli di cittadinanza: repubblicano e liberale. Entrambi presentano numerosi correnti tanto che è contestato, al loro stesso interno, quale sia l'esatto significato e contenuto di queste due concezioni della cittadinanza. Qui se ne intendono tratteggiare solo le principali caratteristiche, evidenziandone le differenze fondamentali e gli eventuali punti di contatto, considerato che, malgrado si tratti di due teorie spesso presentate come opposte, in realtà esse condividono alcuni elementi; semplicemente questi vengono interpretati e categorizzati in maniera diversa.

Il modello repubblicano annovera, fra i suoi più autorevoli sostenitori, filosofi ed intellettuali come Aristotele, Cicerone, Niccolò Machiavelli, Jean Jacques Rousseau e Mary Wollstonecraft e ha trovato una concreta applicazione soprattutto in passato: si pensi alle πόλεις greche, alla Roma repubblicana e alle Città-Stato dell'Italia rinascimentale. Tale concezione mette in evidenza la dimensione "attiva" della cittadinanza che si enstrinseca nella partecipazione civica e nell'autogoverno. In sostanza, una persona può essere definita cittadino e non suddito se partecipa alla vita politica della comunità, contribuisce attivamente al processo decisionale e deliberativo, al fine di realizzare in comune quello che i singoli cittadini non possono realizzare da soli, e giunge perfino a difendere militarmente la sua comunità, quand'è necessario. In tale modello,

on Civic and Political Rights, 19 December 1966, *UNTS*, Vol. 999, No. 14668; Article 7, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, *UNTS*, Vol. 1577, No. 27531; Article 29, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, 18 December 1990, *UNTS*, Vol. 2220, No. 39481; Article 6(3), *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, 01 July 1990, OAU doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990); Article 24, *Arab Charter on Human Rights*, 15 September 1994; Article 29, *Arab Charter on Human Rights*, 22 May 2004; Article 24, *Commonwealth of Independent States Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, 26 May 1995; Article 7, *Covenant on the Rights of the Child in Islam*, 28-30 June 2005, OIC/9-IGGE/HRI/2004/Rep.Final; Article 18, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 13 December 2006, *UNTS*, Vol. 2515, No. 44910; Article 18, *ASEAN Human Rights Declaration*, Phnom Penh, 18 November 2012.

¹⁰¹ Article 15, *The Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217A (III).

¹⁰² Di questo avviso, *ex multis*, D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 198 e 199.

dunque, la cittadinanza qualifica sì il singolo come membro della comunità e lo rende titolare di una serie di diritti e doveri, ma assume principalmente una valenza comunitaria. Nelle parole di van Oers, il modello repubblicano rivolge lo sguardo principalmente alla dimensione pubblica, partecipativa e solidale della cittadinanza¹⁰³.

Questo paradigma propugna una cittadinanza che gli anglosassoni definiscono *thick* oppure *strong*, poiché unisce i membri della comunità che altrimenti sarebbero divisi da interessi particolari. Tuttavia, si adatta bene alle organizzazioni politiche di piccole dimensioni e, dunque, difficilmente è idoneo a trovare un'applicazione concreta nelle strutture sociali più grandi e complesse¹⁰⁴, come gli Stati-Nazione, dove ad esempio è più difficile realizzare la partecipazione politica di tutti i consociati che, come s'è visto, rappresenta uno degli elementi caratterizzanti. Oltretutto, secondo la concezione repubblicana, il cittadino, per essere tale, deve esclusivamente prendere parte consapevole ed attiva alla vita politica della comunità e ciò, nelle esperienze del passato summensionate, ha comportato che tale *status* fosse riconosciuto all'*élite* proprietaria, escludendovi donne e soggetti economicamente dipendenti. Orbene, un simile assetto non sembra più concepibile alla luce del principio di uguaglianza che è un caposaldo delle democrazie contemporanee. A ciò si aggiunga che l'eterogeneità tipica delle attuali società le rende prive dell'unità morale e valoriale che, secondo il modello repubblicano, garantirebbe il corretto funzionamento delle istituzioni. Queste sono le cause fondanti del declino della concezione della cittadinanza nel corso XIX secolo. Di conseguenza, a prevalere è oggi il modello liberale i cui più autorevoli esponenti sono John Locke, Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill.

Il liberalismo definisce e classifica la cittadinanza come *status* giuridico e si basa sull'assunto che tutti i cittadini, in posizione paritetica, sono sottoposti alla legge. A differenza del modello repubblicano, qui siamo di fronte ad una cittadinanza *thin*, dato che non viene enfatizzato il ruolo partecipativo ed identitario dello *status civitatis*. La concezione liberale mira a risolvere il conflitto sociale derivato dalla diversità degli

¹⁰³ "Compared to its liberal counterpart, republican citizenship consequently involves more public orientation, more active engagement, and a more significant degree of solidarity." VAN OERS R., *Deserving Citizenship: citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2013, p. 33.

¹⁰⁴ "If an individual's chances of having an impact as an active citizen are close to nil, then it makes more sense for him to commit himself to non-political activities, be they economic, social or familial. His identity as a citizen is not central to his sense of self and politics is only one of his many interests." D. LEYDET, *Citizenship*, in E.N. ZALTA (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, cit.

interessi e dei valori morali dei consociati, fondandosi su forti istituzioni che agiscono nei confronti dei cittadini in maniera uguale e giusta, essendo idonee ad assicurare la convivenza pacifica. Lo Stato, secondo coloro che sostengono un liberalismo “neutrale”, non deve favorire alcuna particolare concezione morale e valoriale¹⁰⁵. Mediante le leggi sono fissate le regole di comportamento per i cittadini, ma si garantisce anche la loro protezione¹⁰⁶. In sostanza, il cittadino si impegna ad obbedire alle leggi e ad osservare i doveri derivanti dalla cittadinanza e, di converso, lo Stato gli garantisce una serie di tutele, nonché di diritti e privilegi. Giacché tale tipo di sistema potrebbe pure diventare tirannico, deve essere necessariamente tutelata la piena libertà dei cittadini e ad essi vanno rigorosamente riconosciuti i diritti civili¹⁰⁷. Nel contempo, deve essere stabilita una netta distinzione tra pubblico e privato. In quest’ultimo ambito lo Stato non può intervenire.

Si tratta di un modello che stabilisce un sistema prettamente individualistico e, in un certo senso, strumentale. A differenza di quello repubblicano, la partecipazione politica non ha centralità, nonostante siano previste le consultazioni elettorali. Viene meno, quindi, la concezione a sfondo comunitario e, in realtà, il cittadino si relaziona con lo Stato al solo fine di realizzare i propri interessi.

Va evidenziato, comunque, che a decorrere dagli anni Novanta del XX secolo c’è stato un ritorno della tradizione repubblicana (cd. *neorepublicanism*) che ha fatto leva sui limiti del modello liberale – si pensi all’individualismo, alla limitatezza di beni comuni e allo scarso sostegno dei cittadini alle istituzioni liberali – e ha inteso ridefinire il ruolo del cittadino nelle democrazie contemporanee.

Accanto a queste due concezioni, bisogna anche annoverare la tradizione comunitarista (Michel Sandel, Alasdair MacIntyre, Charles Taylor e Michael Walzer) che esalta il ruolo della comunità per il completo sviluppo dell’individuo. In questo caso, dunque, è la dimensione identitaria della cittadinanza a prevalere, posto che la comunità è culturalmente definita e i suoi membri condividono lingua, religione, valori e tradizioni.

¹⁰⁵ P. HONOHAN, *Liberal and Republican Conceptions of Citizenship*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 84.

¹⁰⁶ “Thus liberalism has a particular focus on the relationship between the individual and the state, and what the state may or may not do. Liberal citizenship then is primarily a formal, and in principle universal, legal status protecting individuals.” *Ibidem*, p. 84.

¹⁰⁷ “[L]iberals focus primarily on structures that protect individual rights, seen as pre-political, and tend to agree that, as far as the state is concerned, freedom represents more a constraint on government than a goal it should promote.” *Ibidem*, p. 87.

Sia la concezione repubblicana che quella liberale ritengono che il cittadino si ponga in contrasto con quella di suddito, poiché quest'ultimo è unicamente sottoposto al potere dell'autorità. Nondimeno, le due tradizioni interpretano e classificano in maniera diversa le tre dimensioni della cittadinanza: *status* giuridico, partecipazione politica e identità/appartenenza. Per di più, mentre il modello liberale considera la cittadinanza come uno *status* giuridico da cui discendono i diritti civili, politici e sociali, quello repubblicano conferisce priorità al carattere dinamico e partecipativo della cittadinanza. Conseguentemente, gli esponenti repubblicani ritengono di fondamentale importanza l'educazione civica.

Ai fini del presente lavoro, è opportuno fare un breve cenno a come queste due tradizioni si siano approcciate alla crescente diversità etnica, culturale e religiosa delle società contemporanee¹⁰⁸. Sebbene, a prima vista, sia il modello liberale che quello repubblicano paiono inclusivi, in realtà, come evidenzia Patrick Honohan, entrambi hanno contribuito a rafforzare i confini espliciti ed impliciti della cittadinanza. I liberali sostengono che tutti i cittadini sono uguali nella sfera pubblica e, pertanto, le differenze esistenti possono agevolmente essere limitate alla sfera privata. Per contro, gli esponenti del pensiero repubblicano hanno storicamente sostenuto l'esclusione dalla cittadinanza di quei soggetti dipendenti, soprattutto da un punto di vista economico, i quali non potevano adeguatamente occuparsi della vita politica della comunità. Tuttavia, nell'ambito del pensiero liberale vi sono stati alcuni studiosi (ad esempio, il canadese Will Kymlicka), che hanno avanzato un'interpretazione maggiormente inclusiva delle minoranze culturali¹⁰⁹. Al tempo stesso, non sono mancate, anche nella corrente repubblicana, delle aperture nella direzione dell'accomodamento di cittadini che hanno appartenenze culturali diverse. Più nello specifico, come mette in evidenza van Oers, è proprio il metodo di auto-governo sostenuto da tale modello ad essere più tollerante visto che la diversità e la differenza delle opinioni sono essenziali nell'agone politico¹¹⁰.

¹⁰⁸ Più diffusamente si veda *Ibidem*, pp. 94 e ss.

¹⁰⁹ Si veda, in particolare, W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

¹¹⁰ “[r]epublican citizens, through deliberation and debate, aim to strive for the promotion of the common good in the morally and culturally diverse contemporary society.” VAN OERS R., *Deserving Citizenship: citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, cit., p. 33.

3.5. Cittadinanza: *status*, diritti e identità

Come sopra accennato, la cittadinanza individua un rapporto politico fondamentale che, grazie alla sua versatilità, si presta ad essere esaminato sotto molteplici angoli visuali. Infatti, l'analisi scientifica si è caratterizzata per un processo di frammentazione in cui le singole articolazioni della cittadinanza – femminista, ecologica, multiculturale e così di seguito – sono state oggetto di studio e riflessione. Eppure, nel momento in cui si intende analizzare la cittadinanza nel suo complesso, occorre doverosamente prendere in considerazione i suoi tre elementi cardine: *status*, diritti, identità¹¹¹. Per quanto concerne la cittadinanza come *status*, si contempla il legame di appartenenza di carattere formale che unisce un soggetto ad un determinato ordinamento giuridico e le norme che ne disciplinano l'acquisto e la perdita. Rispetto alla relazione cittadinanza-*diritti* – in breve già delineata – lo *status* di cittadino è idoneo a rendere l'individuo titolare di una serie di diritti e privilegi (nonché di doveri e responsabilità). Infine, in ordine al rapporto cittadinanza-*identità*, i cittadini si sentono membri della comunità nazionale e del pari lo Stato identifica nella cittadinanza un elemento di unione e integrazione¹¹².

Come si è avuto modo di accennare nei paragrafi precedenti, la tradizionale concezione della cittadinanza è messa oggi radicalmente in discussione. Fra i motivi scatenanti Patricia Mindus menziona la globalizzazione, i flussi migratori transnazionali, ma anche i federalismi subnazionali e il processo di europeizzazione¹¹³. Christian Joppke, invece, mette in relazione i più recenti cambiamenti con riferimento ai tre elementi della cittadinanza sopra prospettati¹¹⁴. Innanzitutto, lo *status* di cittadinanza è stato oggetto di un progressivo fenomeno di liberalizzazione nella seconda metà del secolo scorso, specialmente in materia di acquisizione della stessa. In particolare, sono stati rimossi i limiti di genere e razziali rispettivamente nell'ambito della trasmissione della cittadinanza e della naturalizzazione. Inoltre, prevalentemente nel contesto europeo, si è dato valore

¹¹¹ Nelle parole di Joppke: “*I suggest to fold citizenship back to what it essentially is: membership in a state, and to throw light from here on the rights and identities connected with it.*” C. JOPPKE, *Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity*, in *Citizenship Studies*, 11, 1, 2007, p. 38.

¹¹² Come evidenza Weinstock: “[S]een as a focus of identity, citizenship is meant to provide a locus of unity to offset the centrifugal effect that other dimensions of people’s lives can have when they are viewed as central to their identities.” D. WEINSTOCK, *Citizenship and Cultural Diversity*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 271.

¹¹³ P. MINDUS, *Cittadini e no: forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, cit., p. 6.

¹¹⁴ C. JOPPKE, *Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity*, in *Citizenship Studies*, cit.

alla nascita sul territorio piuttosto che alla discendenza, così da riconoscere più facilmente (in maniera automatica o a seguito di dichiarazione) la cittadinanza alle seconde e terze generazioni di immigrati. In parallelo, la disciplina dei requisiti necessari per la naturalizzazione è stata semplificata, in particolar modo facendo leva sulla residenza legale e sull'incidenza della discrezionalità statale. In ultima analisi, è stata gradualmente riconosciuta la possibilità di mantenere contemporaneamente due o più cittadinanze (*dual* o *multiple citizenship*), senza l'obbligo di esercitare l'opzione o di rinunciare ad una di esse. Il combinato disposto di tali modifiche¹¹⁵ ha contribuito, congiuntamente ad altri fattori, a creare una comunità di cittadini particolarmente diversificata al suo interno, da un punto di vista etnico, religioso, linguistico e culturale. Sebbene la società nel suo complesso fosse già caratterizzata dalla diversità grazie ai flussi migratori, la liberalizzazione della cittadinanza ha reso plurale anche la comunità dei cittadini.

La trasformazione della cittadinanza come *status* inevitabilmente influenza anche gli altri due binomi cittadinanza-diritti e cittadinanza-identità. Rispetto al primo, la liberalizzazione nella materia dell'acquisizione della cittadinanza implica l'ampliamento nella platea dei destinatari e ciò può risultare problematico, soprattutto in riferimento ai diritti sociali¹¹⁶. A ciò si aggiunga che, l'operare del principio di uguaglianza e del conseguente divieto di discriminazione – unitamente al riconoscimento della realtà multiculturale¹¹⁷ e alla ratifica di Convenzioni internazionali che riconoscono i diritti (ad eccezione di quelli inerenti alla partecipazione politica) a tutti gli uomini – determina che il godimento di determinati diritti e privilegi non risulta più riservato esclusivamente ai cittadini, ma esteso pure ad alcune categorie di stranieri e, oltretutto, sono riconosciuti e rafforzati i diritti dei gruppi e delle minoranze.

¹¹⁵ “Overall, in the past half century the access to citizenship for non-citizens and their descendants has been transformed from discretionary anomaly to rule-based routine. As a result, citizenship has become de-sacralized and less nationalistic.” *Ibidem*, p. 39.

¹¹⁶ A questo proposito Turner evidenzia come la cittadinanza controlli l'accesso degli individui e dei gruppi alle scarse risorse disponibili in società, sia a livello economico che “culturale”. B.S. TURNER, *Citizenship studies: A general theory*, cit., p. 6. A questo proposito si rimanda *ex multis* a G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, Cedam, 2011; E.V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri: profili comparatistici*, Assago, Wolters Kluwer, Padova Cedam, 2016.

¹¹⁷ “Most empirical and normative studies of minority rights (...) have slighted the different logics of anti-discrimination and multicultural recognition. Anti-discrimination aims at abolishing ethnicity or race as marker of individual and group differentiation, whereas recognition seeks to perpetuate such differentiation.” C. JOPKE, *Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity*, in *Citizenship Studies*, cit., p. 43.

Parimenti, sono state messe in discussione le due accezioni in cui si articola il rapporto fra cittadinanza e identità. Tale relazione, infatti, ha un duplice significato: il modo in cui la comunità dei cittadini percepisce se stessa e la concezione ufficiale della cittadinanza sostenuta dallo Stato. Per un verso, essendosi modificata, al suo interno, la comunità nazionale in senso multietnico, plurilinguistico e interreligioso...) e, per l'altro, dovendo favorire e tutelare le diverse appartenenze di tipo culturale, in virtù del principio antidiscriminatorio e dell'affermazione dei diritti multiculturali, la cittadinanza oramai non si identifica più con una sola appartenenza identitaria e l'identità non costituisce più un presupposto per l'acquisizione della cittadinanza. Allora, chiaramente si desume che sono rimessi in discussione anche l'unità e il grado di integrazione nella società.

4. Cittadinanza come appartenenza: *quo vadis?*

Nelle pagine precedenti è emersa, pur senza alcuna pretesa di esaustività, tutta la complessità che presenta l'istituto della cittadinanza. In questa parte finale del capitolo, si riassumono a grandi linee le principali questioni da cui prende le mosse la ricerca che si svilupperà nei prossimi capitoli.

Paradossalmente, il processo di liberalizzazione nel riconoscimento dello *status* di cittadino, a cui si è accennato, ha determinato a partire dai primi anni Duemila, una reazione concretizzata in un *trend* restrittivo, soprattutto nell'ambito dell'accesso alla cittadinanza e dell'esclusione dalla comunità, in particolare verso gli immigrati di prima generazione. Nonostante appaia improbabile che, nel giro d'un breve lasso di tempo, vengano rimessi totalmente in discussione i cambiamenti strutturali in materia di cittadinanza sopra evidenziati¹¹⁸, è indispensabile analizzare le cause e le conseguenze di questo fenomeno.

Fra i molteplici fattori che hanno determinato tale *trend* restrittivo, se ne evidenziano tre. Ognuno di essi ha giocato e gioca un ruolo rilevante rispetto ai fenomeni che saranno esaminati nei successivi capitoli.

In primo luogo, vi è l'intensificarsi dei flussi migratori globali. Sebbene le migrazioni non siano un fenomeno nuovo, negli ultimi decenni si sono caratterizzate per

¹¹⁸ “Restrictive trends in citizenship may touch the fringes, never the core of what has evolved in the past half century.” *Ibidem*, p. 47.

una maggiore intensità, tanto da un punto di vista spaziale quanto temporale, sicché hanno cagionato delle modifiche strutturali nella configurazione teorica e pratica della cittadinanza¹¹⁹, sia nell'ambito dell'ingresso che dell'esclusione dalla comunità. Inoltre, la facilità degli spostamenti e l'evoluzione degli strumenti di comunicazione hanno determinato una trasformazione intrinseca alla stessa esperienza della migrazione, dato che, tutto sommato, è più semplice ritornare e mantenere i contatti con il proprio paese d'origine. Ciò, naturalmente, ha inciso in misura notevole sull'effettiva integrazione degli immigrati. A ciò va aggiunto che il riconoscimento dei diritti dei gruppi e delle minoranze concorre a mettere fortemente in crisi l'aspetto identitario dell'appartenenza alla comunità anche in quelle società cd. di immigrazione.

In secondo luogo, la retorica concernente il cd. fallimento dell'integrazione degli immigrati. Non è questa la sede per esaminare con attenzione i diversi modelli di integrazione. Tuttavia, si deve ricordare che è generalmente attesa, da parte degli ordinamenti giuridici, l'integrazione nella comunità sociale di quei soggetti che decidono in piena autonomia di stabilirsi in un nuovo paese¹²⁰. Tuttavia, soprattutto in Europa si è diffusa l'opinione che questo processo non sia avvenuto in maniera adeguata e completa. Ciò si riferisce in particolare agli immigrati (non solo di prima generazione) di religione islamica, e ha contribuito in maniera essenziale al *trend* restrittivo in esame.

In terzo luogo, il fenomeno del terrorismo ha giocato e continua a giocare un ruolo determinante, soprattutto in materia di denazionalizzazione. A partire dall'11 settembre 2001, infatti, gli attacchi terroristici che hanno colpito molti paesi occidentali hanno posto sì un crescente bisogno di sicurezza, ma, alla luce della constatazione dell'origine straniera di molti attentatori, è stata rimessa discussione l'effettiva appartenenza di tali soggetti all'interno della comunità.

Nel contesto concettuale e giuridico del *restrictive turn* qui in osservazione, questo lavoro mira ad esaminare altresì le modalità attraverso le quali l'appartenenza ad una comunità politica è sotto pressione e soggetta a profondi cambiamenti del profilo della società che, è stato ampiamente detto, si caratterizza per un crescente pluralismo etnico, religioso, linguistico e culturale. La cittadinanza come appartenenza costituisce, a questo

¹¹⁹ R. BELLAMY, *Citizenship: A Very Short Introduction*, cit., p. 26.

¹²⁰ “[t]here is a moral asymmetry between the immigrant and her host society. She has decided to leave one place, and to settle in another, and that decision, according to the view being considered here, implies that she has an obligation to adapt to the mores of the place to which she has moved” D. WEINSTOCK, *Citizenship and Cultural Diversity*, cit., p. 278.

punto, un fattore fondamentale nella complessa definizione della cittadinanza. *Membership lies at the heart of citizenship*¹²¹ e, come sopra evidenziato, non soltanto rappresenta il carattere escludente della cittadinanza, in quanto definisce le caratteristiche in forza delle quali un soggetto può definirsi cittadino e dunque diventare titolare di una serie di diritti e doveri, ma possiede parallelamente una basilare dimensione identitaria. Di conseguenza, costituisce l'articolazione della cittadinanza che, proprio a fronte del diffuso pluralismo che contraddistingue le società contemporanee, viene riportata immediatamente in controverso riesame. Infatti, come è stato opportunamente messo in luce: “*contemporary citizenship oscillates between de-ethnicization and re-ethnicization*”¹²². D'altronde, non a caso la dimensione etnica della cittadinanza sembra perdere centralità nel momento in cui aumentano i diritti e i privilegi in capo ai cittadini. Emblematico, a questo proposito, l'esempio della cittadinanza europea. Essa tende ad unire popoli affini, ma comunque diversi per lingua, cultura, religione e tradizioni. Eppure tali differenze non hanno costituito un argine alla nascita di tale *status*. Al contrario, quando si è posta la necessità di *con-dividere* i diritti e i privilegi derivanti dallo *status* di cittadino con altre persone, segnatamente gli immigrati, ecco che la cittadinanza è stata ri-etnicizzata e culturalizzata. Queste riflessioni saranno approfondite nelle pagine che seguono dove la cittadinanza come appartenenza e il relativo *restrictive turn* saranno declinati secondo tre coesenziali “dinamiche” della cittadinanza: l'ingresso, l'uscita e la doppia appartenenza.

¹²¹ R. BELLAMY, *Citizenship: A Very Short Introduction*, cit., p. 53.

¹²² N. DORSEN, M. ROSENFELD, A. SAJÓ, S. BAER, S. MANCINI, *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*, cit., p. 565.

CAPITOLO II

ACQUISIZIONE DELLA CITTADINANZA:

L'ORIGINE DELL'APPARTENENZA / L'INGRESSO NELLA COMUNITÀ

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cittadini alla nascita: *ius sanguinis* e *ius soli*. – 3. I limiti dell'acquisizione della cittadinanza alla nascita. – 4. Cittadini dopo la nascita: la naturalizzazione. – 5. Diventare cittadini attraverso la naturalizzazione: requisiti linguistici, civici e valoriali. – 6. *Culturalizzazione della cittadinanza*: integrazione o esclusione? – 7. Il giuramento di cittadinanza: la simbolica cerimonia che segna l'ingresso ufficiale nella comunità dei cittadini. – 8. *Ishaq v. Canada*: “*Not the way we do things here*”. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione

Dopo aver tratteggiato i principali modelli, binomi ed elementi attraverso cui la dottrina costituzionalistica ha delineato o contestato il significato della cittadinanza, occorre prendere in esame la prima “dinamica” di tale *status*: l'origine dell'appartenenza e l'ingresso in una comunità politica organizzata. L'obiettivo perseguito è di mettere in luce le modalità attraverso le quali si è realizzato il *restrictive turn* in materia di cittadinanza che, in questo ambito, si è tradotto più specificamente nella cd. *culturalizzazione della cittadinanza*. Infatti, un'analisi che miri ad indagare l'evoluzione (o l'involuzione) della “cittadinanza come appartenenza” – negli ordinamenti giuridici caratterizzati da un crescente pluralismo etnico, linguistico, religioso e culturale – non può prescindere da una disamina dei modi di acquisizione della cittadinanza i quali indicano l'effettivo instaurarsi di tale relazione di appartenenza in una comunità.

Le norme che disciplinano le procedure di conseguimento della cittadinanza non fissano soltanto le regole per l'attribuzione dello *status* di cittadino, determinando chi e come può entrare a far parte della comunità nazionale, ma consentono di rivelare ben più ampi spazi dimensionali, politici e giuridici, che concernono la storia, la cultura, l'identità nazionale e le relazioni internazionali di un paese. Come osservato da Honohan, solitamente, le norme in materia di cittadinanza, più che assumere la forma di un “progetto” sistematico, sono fortemente influenzate da un coacervo di fattori sia passati – come la storia del paese – che presenti – si pensi alle circostanze socio-politiche, al

livello di immigrazione e di emigrazione e al ruolo delle Convenzioni e dei Trattati internazionali¹ –. Nelle parole di Lippolis: “[L]e regole per l’attribuzione della cittadinanza variano da Stato a Stato, in relazione ai valori fondanti l’identità nazionale. Storicamente, esse non rispondono ad astratte teorie giuridiche sull’universalità dei diritti, ma ad esigenze politiche, a visioni ideologiche e culturali che possono variare nel tempo. In definitiva, esse rispondono ad interessi concreti degli Stati”². D’altro canto, bisogna mettere in evidenza che le modalità di acquisizione della cittadinanza, fissando i criteri in forza dei quali un soggetto diventa cittadino, contribuiscono a plasmare la composizione di uno dei tre elementi costitutivi dello Stato³: il popolo.

La più semplice distinzione⁴ delle modalità di acquisizione della cittadinanza è fra quelle che si dispiegano i loro effetti alla nascita⁵ – *ius sanguinis* e *ius soli* – e la principale che opera dopo la nascita – la naturalizzazione –⁶.

Le prime identificano la relazione di appartenenza che si instaura grazie al legame di sangue o al luogo di nascita e costituiscono i criteri mediante i quali la maggior parte della popolazione mondiale ha acquistato la propria cittadinanza, dato che solo il 3% possiede una cittadinanza acquisita dopo la nascita⁷. Di conseguenza, nonostante la facilità e l’intensificarsi degli spostamenti a livello internazionale, sia lo *ius sanguinis* che lo *ius soli* continuano a rivestire un ruolo determinante e, pertanto, appare necessario evidenziare i limiti che essi presentano, congiuntamente e singolarmente considerati.

¹ “Existing citizenship laws, rather than constituting systematic programmes, tend to consist of a patchwork of historical accretions influenced by different legal traditions, colonial experience, local social and political circumstances, levels of immigration pressure, and international conventions” I. HONOHAN, *The Theory and Politics of Ius Soli*, in *EUDO Citizenship Observatory*, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/2, 2010, p. 3. Si veda anche D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 189.

² V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, cit., p. 151.

³ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, IX edizione, Padova, Cedam, 2013, pp. 125 ss.

⁴ Per una classificazione più articolata si rimanda a GLOBALCIT (2017), *Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship*, version 1.0. San Domenico di Fiesole: Global Citizenship Observatory/Robert Schuman Centre for Advanced Studies/European University Institute. Disponibile on-line all’indirizzo: <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/> (ultimo accesso 28 settembre 2018).

⁵ Per un studio comparato sulle modalità di acquisizione della cittadinanza alla nascita si veda M.P. VINK, G.R. DE GROOT, *Birthright Citizenship: Trends and Regulations in Europe*, in *EUDO Citizenship Observatory*, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/8, November 2010.

⁶ Per un studio comparato sulle modalità di acquisizione della cittadinanza mediante naturalizzazione in ambito europeo, si veda S.W. GOODMAN, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, in *EUDO Citizenship Observatory*, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/7, November 2010.

⁷ Confronta A. SHACHAR, *The Birthright Lottery: citizenship and global inequality*, Cambridge (Mass.)-London, Harvard University Press, 2009, p. 11.

La naturalizzazione, invece, è la modalità che più di ogni altra consente di delineare l'identità nazionale e di verificare come questa resta soggetta a modifica nel corso del tempo, in forza dell'assunto secondo cui, gli elementi che uno Stato fissa come essenziali, per entrare a far parte della comunità politica, sono quelli ritenuti identificativi della stessa. Inoltre, proprio perché costituisce il *trait d'union* fra il fenomeno dell'immigrazione e lo *status* di cittadino, la naturalizzazione è la modalità di attribuzione della cittadinanza idonea ad evidenziare le maggiori pressioni con riferimento alla relazione di appartenenza. In particolare, negli ultimi due decenni si sta assistendo ad un autentico *cultural turn* in forza del quale, ai fini della naturalizzazione, non solo si sottopongono a verifica le conoscenze linguistiche e civiche, ma si richiede anche un'adesione di tipo valoriale. Tale *trend* ha caratterizzato trasversalmente molti paesi occidentali, anche se diversi per storia, cultura, disciplina in materia di immigrazione, modelli di integrazione e concezione della cittadinanza.

Il presente capitolo intende delineare le modalità attraverso cui la relazione di appartenenza identificativa del rapporto di cittadinanza si instaura, mettendone in luce le caratteristiche fondamentali e i principali limiti, soprattutto nelle società multiculturali.

La cd. *culturalizzazione della cittadinanza*, infatti, rappresenta la concreta manifestazione del *trend* restrittivo che ha contraddistinto le procedure di acquisizione dello stato giuridico di cittadino agli inizi di questo terzo millennio. Dato che la società è ormai caratterizzata da un'elevata e progressiva frammentazione al suo interno, lo *status* di cittadino dovrebbe concorrere a riportare coesione ed unità. Pertanto, tali obiettivi vengono praticamente perseguiti attraverso la modifica delle norme che regolano l'ingresso nella comunità politica dopo la nascita. Ai fini della naturalizzazione, non sono più richieste soltanto la residenza prolungata nello Stato e l'attestazione di essere un potenziale "buon cittadino" – vale a dire senza precedenti penali e capace di sostenersi economicamente – ma è necessario conoscere gli elementi "mastiche" della società: lingua, storia, cultura, valori... Quali sono le conseguenze di queste riforme? Garantiscono in effetti una maggiore coesione? O, al contrario, costituiscono uno sbarramento a determinate categorie di persone?

Le pagine che seguono hanno il fine di delineare delle possibili risposte a tali quesiti. Dapprima si descriveranno le condizioni giuridiche in base alle quali un soggetto può definirsi cittadino, ossia i modi di acquisto della cittadinanza alla nascita (*ius*

sanguinis e *ius soli*) e dopo la nascita (naturalizzazione). Successivamente, saranno brevemente analizzate le riforme adottate in molti paesi occidentali, nel solco di quella che abbiamo definito la culturalizzazione della cittadinanza. Infine, si prenderà in esame l'ordinamento canadese, con il caso *Ishaq v. Canada*, che, essendo fortemente esemplificativo del *restrictive turn* in materia di cittadinanza, è idoneo ad essere esaminato come caso prototipico, secondo il metodo prospettato da Ran Hirschl⁸. In Canada, infatti, non soltanto sono state introdotte prove di valutazione linguistica e civica di cittadinanza ma, per un certo periodo, è stato addirittura stabilito che, nel corso del giuramento di cittadinanza – la simbolica cerimonia che segna l'ingresso ufficiale nella comunità dei cittadini –, i candidati dovessero presentarsi con il volto scoperto. Nonostante l'apparente neutralità della misura, è evidente l'obiettivo di colpire le donne islamiche che utilizzano il velo integrale, ritenute “troppo” culturalmente aliene per diventare cittadine.

2. Cittadini alla nascita: *ius sanguinis* e *ius soli*

Per quanto concerne i modi di acquisizione della cittadinanza alla nascita – *ius sanguinis* e *ius soli* – occorre premettere che nessuno dei due opera in maniera pura: difatti, anche nei paesi che optano prevalentemente per uno dei due criteri, sono comunque previste delle ipotesi in cui si adopera l'altro. Tuttavia, il prevalere dello *ius sanguinis* o dello *ius soli* in un determinato ordinamento giuridico non è connesso soltanto alla tradizione storica del paese, bensì riflette anche una diversa concezione dell'identità nazionale⁹. Non tutti gli studiosi, tuttavia, condividono tale assunto. Si pensi a Christian Joppke il quale sostiene, invece, che i modi di acquisizione della cittadinanza alla nascita non rispecchiano l'identità della nazione, ma costituiscono due criteri tecnici che possono essere variamente adoperati al fine di perseguire determinati bisogni o specifici interessi¹⁰.

⁸ Si veda *supra* INTRODUZIONE, nota 11.

⁹ “Se lo *ius soli* in Francia e lo *ius sanguinis* in Germania sono costruiti e difesi come tradizioni, questo accade non semplicemente per via della loro durata, ma anche perché incorporano ed esprimono costumi profondamente radicati e concezioni dell'identità nazionale” R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (Mass.)-London, Harvard University Press, 1992, trad it., *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 350.

¹⁰ “[R]ather than reflecting particular visions of “nationhood”, *ius soli* and *ius sanguinis* are flexible legal-technical mechanisms that allow multiple interpretations and combinations, and states (or rather the

Occorre rilevare, in ogni caso, che sussiste un chiaro processo di ibridazione tra i due modi di acquisizione della cittadinanza alla nascita. Di conseguenza, Stati che tradizionalmente adoperavano lo *ius sanguinis*, come Belgio¹¹, Germania¹² o Grecia¹³, hanno introdotto lo *ius soli* allo scopo di riconoscere la cittadinanza alle seconde e terze generazioni di immigrati. Nel contempo, paesi che erano soliti utilizzare prevalentemente lo *ius soli*, come Regno Unito¹⁴ e Irlanda¹⁵, hanno limitato, sotto la pressione dell'immigrazione e i rischi di abuso di tale criterio, la sua operatività, richiedendo non solo la nascita sul territorio dello Stato, ma anche la nascita o la residenza nel paese da parte dei genitori¹⁶. Un ulteriore elemento che ha favorito la convergenza fra i due sistemi è stato il progressivo riconoscimento della doppia cittadinanza¹⁷, che sarà approfondita nel capitolo IV.

Lo *ius sanguinis* è il criterio in forza del quale un individuo consegue la cittadinanza dei propri genitori. È tipico dei paesi di *civil law* e, indubbiamente, è quello più diffuso tenuto conto sia degli ordinamenti giuridici che lo adoperano, sia delle persone che vengono coinvolte. Nelle parole di Ayelet Shachar costituisce il principale criterio di trasmissione della cittadinanza a livello globale¹⁸. Lo *ius sanguinis* fu introdotto nel

dominant political forces in them) have generally not hesitated to modify these rules if they saw a concrete need or interest for it" C. JOPPKE, *Citizenship Between De- and Re-Ethnicization*, in *European Journal of Sociology*, 44(3), 2003, pp. 435 e 436.

¹¹ La legge del 1922 prevedeva come principale criterio di acquisizione della cittadinanza lo *ius sanguinis*, tuttavia, l'ambito di applicabilità dello *ius soli* è stato ampliato già con il *Code de la nationalité belge* (*Belgian Official Gazette*, 12 luglio 1984) e poi con la riforma del 1991 (*Belgian Official Gazette*, 3 settembre 1991).

¹² La riforma entrata in vigore nel 2000 ha introdotto lo *ius soli* all'articolo 4 della legge sulla cittadinanza tedesca (*Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)* del 23 luglio 1999 (*Federal Law Gazette*, vol. I, p. 1618).

¹³ La legge 3838/2010 (pubblicata il 24/03/2010, ΦΕΚ Α 49/24.3.2010) aveva previsto il doppio *ius soli*; tuttavia nel 2013 il Consiglio di Stato l'ha dichiarata incostituzionale. Si vedano, al riguardo, A. ANDRIOPOULOU, *Il diritto alla cittadinanza: un "giano bifronte"*. *Politica del diritto e identità nazionale in una recente pronuncia del Consiglio di Stato greco*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Vol. 4, 2017 e D. CHRISTOPOULOS, *An unexpected reform in the maelstrom of the crisis: Greek nationality in the times of the memoranda (2010-2015)*, in *Citizenship Studies*, 21:4, 2017.

¹⁴ Mentre la s. 4 del *British Nationality Act* del 1948 prevedeva l'acquisizione della cittadinanza mediante *ius soli* puro, dal 1981 la cittadinanza britannica è attribuita *iure soli* soltanto se il genitore sia cittadino o *settled* nel Regno Unito ai sensi della s.1 del *British Nationality Act 1981*.

¹⁵ La s. 6A dell'*Irish Nationality and Citizenship Act 1956*, così come modificata dalla s. 4 dell'*Irish Nationality and Citizenship Act 2004* (No. 38 of 2004), richiede un certo numero di anni di residenza dei genitori ai fini dell'attribuzione della cittadinanza *iure soli*.

¹⁶ M.P. VINK, G.R. DE GROOT, *Birthright Citizenship: Trends and Regulations in Europe*, cit., p. 4.

¹⁷ I. HONOHAN, *The Theory and Politics of Ius Soli*, cit., p. 4.

¹⁸ "[t]he leading membership transmission principle globally" A. SHACHAR, *Citizenship*, in M. ROSENFELD & A. SAJÓ, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 1008.

codice civile francese del 1804¹⁹, affonda le sue radici nei princìpi egualitari rivoluzionari. Come rileva Brubaker, la cittadinanza contemporanea è un'invenzione della Rivoluzione francese, che ha abolito i privilegi a favore di alcune classi sociali, istituendo un'unica classe di persone uguali davanti alla legge e titolari dei medesimi diritti e doveri: i cittadini²⁰. Durante il periodo napoleonico, il criterio dello *ius sanguinis* venne considerato un modello nuovo ed egualitario rispetto allo *ius soli*. Mentre quest'ultimo legava i cittadini al territorio e al suo signore e sovrano, lo *ius sanguinis* univa i cittadini gli uni agli altri, proprio attraverso l'appartenenza al medesimo Stato²¹. Nel corso del XIX secolo, tale modello, affermatosi dapprima in Europa, si è poi diffuso, grazie alla colonizzazione, anche negli ordinamenti giuridici extraeuropei.

Tre sono le variabili che possono incidere sul concreto funzionamento dello *ius sanguinis*: condizione giuridica dei genitori al momento della nascita, paese di nascita del soggetto e genere del genitore che tramette la cittadinanza.

In primo luogo, la nascita fuori dal vincolo del matrimonio: non sempre i figli illegittimi acquisiscono immediatamente la cittadinanza alla nascita; ciò vale soprattutto nei casi in cui la madre sia straniera e il padre sia autoctono. Si pensi alla disciplina maltese, in applicazione della quale i bambini nati fuori dal matrimonio da padre maltese acquisiranno la cittadinanza solo nell'ipotesi in cui vengano da lui riconosciuti²². Lo stesso vale in Austria dove è necessario il riconoscimento paterno²³, mentre in Finlandia²⁴ e Svezia²⁵ la paternità deve essere verificata. In Danimarca, prima del 2014, i bambini, nati all'estero e fuori dal matrimonio, da padre danese e madre straniera, potevano

¹⁹ Article 18, *Code civil*.

²⁰ R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, cit., p. 78.

²¹ "The principle of *ius sanguinis* was not ethnically motivated but meant that family links transmitted by the paterfamilias had become more important than subjecthood, and that nationality would be transmitted, like family names, through the father" C. BERTOSSI, A. HAJJAT, *Country Report: France*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January 2013. Più diffusamente si veda P. WEIL, *How to be French: Nationality in the Making since 1789*, Duke University Press, Durham and London, 2008.

²² Article 17(1)(a), *Maltese Citizenship Act*, Chapter 188, 21st September 1964. A questo proposito si veda il caso *Genovese v. Malta* in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che la differenza tra i figli legittimi e i figli naturali nelle norme di acquisto della cittadinanza costituisce una discriminazione arbitraria. ECHR, Fourth Section, *Genovese v. Malta*, 53124/09, 11-10-2011.

²³ Art. 12(2)3., *Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG)*. J. STERN, G. VALCHARS, *Country Report: Austria*, in *EUDO Citizenship Observatory*, September 2013, p. 22.

²⁴ J. FAGERLUND, S. BRANDER, *Country Report: Finland*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January 2013, p. 16.

²⁵ H. BERNITZ, *Country Report: Sweden*, in *EUDO Citizenship Observatory*, October 2012, p. 11.

acquisire la cittadinanza tramite naturalizzazione, anche se si trattava di una naturalizzazione semplificata²⁶.

In secondo luogo, lo *ius sanguinis* opera diversamente in base al paese di nascita del soggetto²⁷: le discipline nazionali, infatti, possono stabilire delle differenze nell'acquisizione della cittadinanza quando la persona nasca sì da cittadini, ma all'estero²⁸.

In ultimo, può giocare un ruolo anche il genere del genitore cittadino, dato che alle donne non è stato possibile (e, in alcuni casi, non possono ancora oggi) trasmettere la propria cittadinanza ai figli²⁹, soprattutto se nati fuori dal territorio nazionale. Si pensi alla Svizzera, dove è stata abolita soltanto nel 2006 la norma in forza della quale un bambino non riceveva automaticamente la cittadinanza svizzera dalla madre qualora ella l'avesse acquisita a seguito del matrimonio³⁰. Una rilevante eccezione sono gli Stati sudamericani nei quali, con notevole anticipo rispetto ai paesi occidentali, la cittadinanza alla nascita – nelle seppur limitate ipotesi in cui è prevista l'acquisizione della cittadinanza *iure sanguine* – può essere trasmessa sia dalla madre che dal padre. Come osserva Acosta, rappresentano le prime misure egalarie dal punto di vista del genere³¹ in una materia, come quella della cittadinanza, in cui c'è stato storicamente un aperto favore per l'uomo e per la trasmissione patrilineare della cittadinanza. Inoltre, soprattutto in passato, le donne che sposavano uno straniero perdevano la loro cittadinanza e acquisivano automaticamente quella del marito: tale effetto si poteva determinare anche

²⁶ E. ERSBØLL, *Report on Citizenship Law: Denmark*, in *EUDO Citizenship Observatory*, July 2015, p. 33.

²⁷ In questa ipotesi, altre tre variabili devono essere prese in considerazione: il paese di nascita dei genitori, i motivi della loro residenza all'estero e le modalità attraverso cui gli stessi genitori hanno acquisito la cittadinanza. H. WALDRAUCH, *Acquisition of nationality*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK, H. WALDRAUCH (Eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006, p. 121.

²⁸ Si veda la tabella, aggiornata al 2005, in cui sono indicate le norme di quindici paesi europei nel caso in cui il bambino nasca nel paese o all'estero o si tratti di un figlio legittimo o nato fuori dal matrimonio. H. WALDRAUCH, *Acquisition of nationality*, cit., pp. 122 – 124.

²⁹ Si veda la tabella sull'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis* in Europa nella quale viene indicato l'anno in cui la disparità tra madre e padre nella trasmissione della cittadinanza alla nascita è venuta meno. M.P. VINK, G.R. DE GROOT, *Birthright Citizenship: Trends and Regulations in Europe*, cit., pp. 6 e 7; per il continente africano si veda B. MANBY, *Citizenship Law in Africa. A Comparative Study*, New York-Cape Town, Open Society Foundations, 2016, pp. 63 ss.

³⁰ M.P. VINK, G.R. DE GROOT, *Birthright Citizenship: Trends and Regulations in Europe*, cit., p. 6.

³¹ “This is a remarkably early form of gender neutrality at a time when many nationality laws only applied *ius sanguinis ex patre*, including the Cadiz constitution itself (1812 ndr), and anticipates a provision for this purpose in the 1979 UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women by more than a century” D. ACOSTA, *Regional Report on Citizenship: The South American and Mexican Cases*, in *EUDO Citizenship Observatory, Comparative Report*, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2016/1, p. 3.

contro la volontà della donna o senza che costei avesse trasferito la propria residenza all'estero. In Italia, ad esempio, soltanto nel 1975 la Consulta ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 10, comma 3, della legge sulla cittadinanza all'epoca in vigore (n. 555 del 1912)³², in virtù del quale la donna perdeva la cittadinanza italiana nel caso di matrimonio con uno straniero³³. La Corte ha giudicato tale disposizione in contrasto con gli artt. 3 e 29 della Costituzione italiana che sanciscono, rispettivamente, il principio di uguaglianza e l'assoluta parità morale e giuridica dei coniugi. Rispetto a quest'ultimo articolo la Corte inoltre afferma: “[L]a norma viola palesemente anche l'art. 29 della Costituzione in quanto commina una gravissima disuguaglianza morale, giuridica e politica dei coniugi e pone la donna in uno stato di evidente inferiorità, privandola automaticamente, per il solo fatto del matrimonio, dei diritti del cittadino italiano”³⁴. Sebbene entrambe queste tipologie di misure siano state superate nella maggior parte degli ordinamenti giuridici, molte discipline in materia di cittadinanza continuano a rivelare lo *status* di inferiorità in cui viene mantenuta la donna. Sebbene i casi di discriminazione siano presenti soprattutto in Africa, Asia, Medio Oriente³⁵ e, anche se meno frequentemente, Caraibi, non mancano esempi anche negli ordinamenti europei e nordamericani³⁶. A ciò si aggiunga un ulteriore motivo di discriminazione femminile relativamente alla cittadinanza: la storica esclusione delle donne dal servizio militare o da alcune mansioni nell'ambito dell'esercito, attività che tradizionalmente contraddistinguono il cittadino dallo straniero³⁷.

³² “La donna cittadina che si marita ad uno straniero perde la cittadinanza italiana, sempreché il marito possieda una cittadinanza che per il fatto del matrimonio a lei si comunichi.” Articolo 10, comma 3, prima parte.

³³ “L'art. 10 si ispira (...) alla concezione imperante nel 1912 di considerare la donna come giuridicamente inferiore all'uomo e addirittura come persona non avente la completa capacità giuridica (fra l'altro a quel tempo non erano riconosciuti alla donna diritti politici attivi e passivi ed erano estremamente limitati i diritti di accedere alle funzioni pubbliche), concezione che non risponde ed anzi contrasta ai principi della Costituzione che attribuisce pari dignità sociale ed uguaglianza avanti alla legge di tutti i cittadini senza distinzione di sesso e ordina il matrimonio sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi”, Corte costituzionale, sent. n. 87 del 9-04-1975 (depositata in cancelleria il 16-04-1975), par. 2 del *considerato in diritto*.

³⁴ Corte costituzionale, sent. n. 87 del 9-04-1975 (depositata in cancelleria il 16-04-1975), par. 2 del *considerato in diritto*.

³⁵ L'articolo 29, comma 2, dell'*Arab Charter on Human Rights* del 2004 afferma: “[T]he State Parties shall undertake, in accordance with their legislation, all appropriate measures to allow a child to acquire the nationality of his mother with regard to the interest of the child”.

³⁶ N. DORSEN, M. ROSENFELD, A. SAJÓ, S. BAER, S. MANCINI, *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*, St. Paul, West Academic, 2016, pp. 577 ss.

³⁷ *Ibidem*, pp. 581 – 587. Si veda anche S. BAER, *Citizenship in Europe and the Construction of Gender by Law in the European Charter of Fundamental Rights*, in K. KNOP (Ed.), *Gender and Human Rights*, Oxford,

L'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis* può essere problematica quando la discendenza non sia individuabile in maniera chiara, come per esempio nel caso di figli nati fuori dal matrimonio o dopo relazioni incestuose, oppure, nel caso di bambini nati grazie alle tecniche recentemente sviluppate di riproduzione medicalmente assistita. Inoltre vi sono delle ipotesi in cui il criterio dello *ius sanguinis* può operare anche dopo la nascita, per esempio nell'eventualità in cui il soggetto nasca all'estero o da genitori non sposati, quando il bambino venga riconosciuto tardivamente, oppure, in applicazione della disciplina di transizione qualora vi sia un cambiamento delle norme inerenti allo *ius sanguinis*.

Mentre in Francia, all'indomani della Rivoluzione, l'introduzione dello *ius sanguinis* si basava su principi egualitari con il fine di abbandonare il retaggio feudale rappresentato dallo *ius soli*, in paesi con frontiere meno chiaramente definite, come la Germania, tale criterio è stato adoperato affinché fosse mantenuto fermo il legame con gli appartenenti alla medesima etnia che vivevano fuori dai confini, e per promuovere eventuali variazioni territoriali³⁸. Tuttavia, il valore della discendenza insito nel principio dello *ius sanguinis* determina la sua natura potenzialmente escludente e tesa a favorire la maggioranza, tipica di una concezione culturale ed etnico-nazionale della cittadinanza. Ciò diventa particolarmente evidente soprattutto in quei paesi che prevedono limitati casi di acquisizione della cittadinanza non fondati sulla discendenza³⁹. A ciò si deve aggiungere che se lo *ius sanguinis* è generalmente considerato escludente, soprattutto con riferimento all'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri e dei loro figli che nascono sul territorio dello Stato, è pur vero che questo criterio assume un particolare

Oxford University Press, 2004; D. BARAK-EREZ, *The Feminist Battle for Citizenship: Between Combat Duties and Conscientious Objection*, in *Cardozo Journal of Law & Gender*, 2007.

³⁸ A questo proposito Costica Dumbrava osserva: “[A]lthough *ius sanguinis* citizenship is not conceptually ‘ethnic’ (...), there are a number of ways in which the application of the *ius sanguinis* principle has been used in order to promote ethno-nationalist conceptions of membership”. C. DUMBRAVA, *Kick off contribution: Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?*, in C. DUMBRAVA, R. BAUBÖCK (Eds.), *Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?*, EUI Working Paper RSCAS 2015/80, p. 1.

³⁹ Come mette in luce Shachar, “the reliance on descent in the transmission of citizenship may lead to exclusionary overtones associated with privileging the majority community, especially where there are few (if any) mechanisms for newcomers who do not already ‘belong to the fold’ on the basis of national, linguistic, religious, or cultural heritage, to gain access to citizenship” A. SHACHAR, *Citizenship*, cit., p. 1010.

valore per i paesi di emigrazione, dato che consente di mantenere saldi i legami con i soggetti della diaspora e con la loro discendenza⁴⁰.

Il secondo criterio di acquisizione della cittadinanza alla nascita è lo *ius soli* in forza del quale una persona l'acquista grazie alla nascita nel territorio sul quale uno Stato ha, ha avuto o intende estendere la propria sovranità⁴¹. È il modo in cui si consegue la cittadinanza tipico dei paesi di *common law* e, per lungo tempo, è stato il criterio favorito in Gran Bretagna, negli Stati Uniti d'America e nei paesi dell'America Latina. Nella storia della cittadinanza inglese e statunitense, l'importanza dello *ius soli* si rileva dal fatto che questo criterio ha trovato riconoscimento nella giurisprudenza, mentre quello dello *ius sanguinis* è stato dichiarato soltanto negli *statutes*⁴². Per quanto riguarda il Sudamerica, invece, lo *ius soli* è stato considerato il parametro più adatto all'indomani dell'indipendenza, considerata la fragilità politica dei paesi⁴³, e il più efficace al fine di garantire la crescita della popolazione nel corso del diciannovesimo secolo⁴⁴.

Tale modalità di riconoscimento della cittadinanza alla nascita affonda le sue radici nel sistema feudale anglosassone in cui il soggetto doveva dimostrare la propria fedeltà al signore del luogo. Tale principio fu sancito per la prima volta nel noto *Calvin's Case*⁴⁵: Robert Calvin, nato in Scozia dopo la fusione delle due Corone e l'ascesa al trono di Giacomo VI di Scozia che, nel 1603, assunse il titolo di Giacomo I d'Inghilterra, il quale reclamava la propria cittadinanza inglese (*subject*) e da qui il diritto di ereditare alcune proprietà in Inghilterra. Queste gli erano state negate poiché, essendo nato in Scozia, era considerato uno straniero. Il *King's Bench* decise il caso a favore di Calvin nel 1608, affermando che i *cd. postnati* – cioè i nati in Scozia dopo l'unione delle Corone –

⁴⁰ Venti Stati europei, sui trentotto esaminati, attribuiscono la cittadinanza tramite *ius sanguinis* ai bambini nati da cittadini i quali non hanno la residenza nel paese. C. DUMBRAVA, *Super-foreigners and Sub-citizens: Mapping Ethno-national Hierarchies of Foreignness and Citizenship in Europe*, in *Ethnopolitics*, 14, 3, 2015, pp. 299 e 300.

⁴¹ “[I]t recognises the right of each person born within the physical jurisdiction of a given state to acquire full and equal membership of that polity” A. SHACHAR, *Citizenship*, cit., p. 1005.

⁴² P.J. PRICE, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in *Yale Journal of Law and Humanities*, 1997, pp. 77 e 78.

⁴³ “It was a principle well suited for newly born and still politically fragile countries in a process of national construction and assertion over their territories and populations” D. ACOSTA, *Regional Report on Citizenship: The South American and Mexican Cases*, cit., p. 3.

⁴⁴ O. VONK, *Nationality Law in the Western Hemisphere: A Study on Grounds for Acquisition and Loss of Citizenship in the Americas and the Caribbean*, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2015, p. 9. Tuttavia, il fatto che molti paesi sudamericani abbiano avuto una forte emigrazione, ha determinato la crescita dell'utilizzo dello *ius sanguinis*.

⁴⁵ *Calvin's Case*, 7 Coke Report 1°, 77 ER 377.

acquisivano la cittadinanza britannica in conseguenza della nascita sul territorio dello Stato, a differenza degli *antenati*, venuti al mondo prima del 1603, che invece dovevano procedere mediante la naturalizzazione. Fu dunque sancito il principio fondamentale per l'acquisto della cittadinanza *iure soli*: pertanto, coloro che nascevano nel territorio del Regno erano tenuti ad ottemperare tutti i doveri e erano parimenti titolari dei diritti e delle libertà degli inglesi; al contempo, ricevevano la protezione del Re e, in cambio, dovevano dimostrare fedeltà alla sua persona⁴⁶.

Nell'epoca contemporanea la cittadinanza *iure soli* non è più connessa al rapporto di fedeltà sussistente fra il sovrano e il soggetto nato sul territorio, ma identifica la relazione politica che si instaura tra i governanti e i cittadini; questi ultimi sono i nati sul territorio dello Stato, a prescindere dalla cittadinanza dei genitori⁴⁷. Di conseguenza, sebbene le sue origini affondino nel sistema feudale, oggi lo *ius soli* è diventato una modalità di acquisizione della cittadinanza considerata più democratica e inclusiva rispetto allo *ius sanguinis*. Ciò è ancor più vero nell'attuale mondo globalizzato in cui le connessioni e gli spostamenti sono notevolmente facilitati, in quanto, in linea di principio, lo *ius soli* consente alle seconde generazioni di acquisire alla nascita la cittadinanza del paese in cui sono emigrati i genitori, anche nell'ipotesi in cui costoro non abbiano ancora acquisito la cittadinanza⁴⁸. Ne deriva che lo *ius soli* è definito come una modalità di acquisizione della cittadinanza cd. *civic*, in contrapposizione al carattere *ethnic* dello *ius sanguinis*⁴⁹.

Honohan menziona quattro motivi che possono condurre a riforme della disciplina dello *ius soli*: la diminuzione della popolazione, l'elevato numero di immigrati, l'osservanza di Convenzioni o norme antidiscriminatorie stabilite a livello internazionale e l'esempio di altri Stati⁵⁰. Naturalmente, tutte queste cause sono adoperate non solo al

⁴⁶ "Every one born within the dominions of the King of England, whether here or in his colonies or dependencies, being under the protection of – therefore, according to our common law, owes allegiance to – the King and is subject to all the duties and entitled to enjoy all the rights and liberties of an Englishman" H. BROOM, *Constitutional Law Viewed in Relation to Common Law*, London, 1885, 31 citato da P.J. PRICE, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, cit., p. 83.

⁴⁷ A. SHACHAR, *Citizenship*, cit., p. 1006.

⁴⁸ "The reinterpretation of *jus soli* from feudal "allegiance" to democratic "socialization" in late 19th century France prepared the ground for the contemporary view of *jus soli* as the more modern citizenship principle, simply because it allows to better accommodate the consequences of massive cross-border mobility." C. JOPPKE, *Citizenship Between De- and Re-Ethnicization*, cit., p. 435.

⁴⁹ C. DUMBRAVA, *Super-foreigners and Sub-citizens: Mapping Ethno-national Hierarchies of Foreignness and Citizenship in Europe*, cit., p. 298.

⁵⁰ I. HONOHAN, *The Theory and Politics of Ius Soli*, cit. p. 17.

fine di giustificare un'estensione dell'operatività dello *ius soli*, ma, in alcuni casi, anche la sua limitazione. A tal proposito, Honohan mette in relazione le recenti riforme in senso restrittivo circa la cittadinanza *iure soli* con quelle in materia di naturalizzazione, che verranno esaminate in seguito, giacché entrambe sono dettate dal timore che la cittadinanza possa essere conferita a soggetti non perfettamente integrati⁵¹.

In particolare, almeno nel contesto europeo, una generale estensione dello *ius soli* ha caratterizzato quei paesi con una lunga tradizione migratoria, nei quali si è ritenuto che l'esclusione dallo *status* di cittadino di coloro che erano residenti nel territorio dello Stato già da molti anni costituisse un'anomalia. A ciò si aggiunga che, nella maggior parte dei casi, riforme in tal senso sono state proposte da governi di sinistra, anche se non sono mancati esempi in cui si è avuto il sostegno di tutte le forze politiche. Le ragioni alla base delle modifiche in senso limitativo nell'ambito dello *ius soli*, invece, sono caratterizzate da maggiore complessità. Non è irrilevante comunque che, nella quasi totalità dei casi, sono state proposte da governi di destra. In alcune circostanze, le riforme restrittive hanno rappresentato la risposta alla maggiore facilità degli spostamenti a livello internazionale e al rischio che lo *ius soli* potesse essere utilizzato abusivamente per acquisire la cittadinanza di determinati paesi. Tuttavia, questo *trend* non ha caratterizzato tutti gli Stati d'immigrazione: basti pensare che, così come lo *ius soli* è stato limitato in Australia⁵² e Nuova Zelanda⁵³, non è accaduto altrettanto in USA o in Canada. Per altre realtà, come l'Irlanda, dove si è provveduto alla revisione costituzionale nel 2004⁵⁴, si è riveduto tale criterio in senso restrittivo, non soltanto per evitare un utilizzo abusivo dello *ius soli*, ma pure per il ruolo rilevante dell'appartenenza dell'Irlanda all'Unione Europea da cui discendeva e discende che, all'acquisizione della cittadinanza nazionale, seguiva e tuttora segue, di diritto, l'attribuzione della cittadinanza europea⁵⁵, con tutti i benefici in materia di circolazione e soggiorno negli altri paesi membri⁵⁶.

⁵¹ *Ibidem*, p. 18.

⁵² S. 10 dell'*Australian Citizenship Act* del 1948 così come modificato dall'*Australian Citizenship Amendment Act 1986*.

⁵³ S. 5 del *Citizenship Act 1977* così come modificato dal *Citizenship Amendment Act 2005*.

⁵⁴ La s. 6A dell'*Irish Nationality and Citizenship Act 1956*, così come modificata dalla s. 4 dell'*Irish Nationality and Citizenship Act 2004* (No. 38 of 2004) richiede un certo numero di anni di residenza dei genitori ai fini dell'attribuzione della cittadinanza *iure soli*.

⁵⁵ "È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce" Art. 20, co. 1, TFUE.

⁵⁶ Si rimanda alla sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) dell'Unione Europea del 19 ottobre 2004, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department*, Causa

Fra gli Stati in cui lo *ius soli* è applicato in maniera pura, bisogna menzionare sicuramente gli USA il cui XIV emendamento sancisce “[A]ll persons born or naturalized in the United States and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside”⁵⁷, ma anche il Canada⁵⁸ e il Brasile⁵⁹. Come anticipato, altri paesi, invece, che in passato adoperavano prevalentemente il criterio dello *ius soli*, come il Regno Unito e l’Irlanda, oggi, invece, combinano l’acquisizione della cittadinanza *iure soli* con altri elementi come la cittadinanza, la residenza o la nascita dei genitori nello territorio dello Stato (doppio *ius soli*). Si deve evidenziare, inoltre, che tutti i paesi – anche quelli che tradizionalmente utilizzano il criterio dello *ius sanguinis* – prevedono l’acquisizione della cittadinanza *iure soli* in favore dei bambini che nascono sul territorio dello Stato e che rischierebbero di diventare apolidi, ottemperando così a Convenzioni e Trattati internazionali⁶⁰. Si osservi, inoltre, che negli Stati in cui è adottato come criterio fondamentale lo *ius soli*, questo è comunque sempre affiancato da casi in cui la cittadinanza viene attribuita *iure sanguinis*. Non c’è nessun paese che adoperi unicamente lo *ius soli*⁶¹.

Da questa breve disamina sull’origine e sul concreto operare dei modi di acquisizione della cittadinanza alla nascita appare evidente che, a livello globale,

C-200/02. A questo proposito, è di grande interesse anche il caso Micheletti che costituisce una delle più importanti decisioni della Corte di Giustizia in riferimento al rapporto fra la cittadinanza nazionale e quella europea. Sentenza della Corte del 7 luglio 1992, *Mario Vincente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*, Causa C-369/90. In materia di cittadinanza europea si veda, in particolare, la copiosa produzione di Dimitry Kochenov, *ex multis* D. KOCHENOV, *The Essence of EU Citizenship Emerging from the Last Ten Years of Academic Debate: Beyond the Cherry Blossoms and The Moon?* in *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 62, Issue 1, 2013.

⁵⁷ Emendamento ratificato il 9 luglio 1868 e che ha abrogato l’articolo I, sezione 2, comma 3.

⁵⁸ S. 3(1)(a), *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29.

⁵⁹ Art. 12(I)(a), *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

⁶⁰ Senza alcuna pretesa di esaustività si vedano: Article 1, *Convention on the Reduction of Statelessness*, UN General Assembly, 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175 (“A Contracting State shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless. Such nationality shall be granted (a) at birth, by operation of law (...)”); Article 20(2), *American Convention on Human Rights*, 22 November 1969, OAS Treaty Series, No. 36 (“Every person has the right to the nationality of the state in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality”); Article 6, *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, 01 July 1990, OAU doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990) (“State Parties to the present Charter shall undertake to ensure that their constitutional legislation recognize the principles according to which a child shall acquire the nationality of the State in the territory of which he has been born if, at the time of the child’s birth he is not granted nationality by any other State in accordance with its laws”); Article 6(2), *European Convention on Nationality*, Strasbourg, 6 November 1997, ETS No. 166 (“Each State Party shall provide in its internal law for its nationality to be acquired by children born on its territory who do not acquire at birth another nationality. Such nationality shall be granted: (a) at birth *ex lege*; (...)”).

⁶¹ I. HONOHAN, *The Theory and Politics of Ius Soli*, cit., p. 3.

l'utilizzo dello *ius sanguinis* o dello *ius soli*, o il loro avvicinarsi, è connesso sia all'identità nazionale di un paese o alla concezione della società che si intende costruire, ma anche alle esigenze e alle contingenze che si presentano in determinati momenti storici, come ad esempio la diminuzione della popolazione, i timori per la stabilità di uno Stato dopo l'indipendenza, l'altro numero di immigrati...

Malgrado fosse stato introdotto come criterio egualitario ed inclusivo, lo *ius sanguinis* riflette in sostanza una concezione della cittadinanza di tipo etnico e, dunque, escludente nei confronti degli immigrati di prima generazione⁶². Al contrario, lo *ius soli* costituisce un criterio maggiormente inclusivo, nonostante il suo retaggio feudale. Entrambi i criteri sono stati oggetto di riforme nell'ambito del processo di liberalizzazione verificatosi nella seconda metà del secolo scorso. Per quanto riguarda lo *ius sanguinis*, in molti paesi occidentali, sono state eliminate le differenze di genere in materia di trasmissione della cittadinanza, mentre con riferimento allo *ius soli*, è stato introdotto o è stata ampliata la sua operatività in paesi che, per tradizione, adoperavano lo *ius sanguinis* come criterio principale. Tuttavia, pure in materia di acquisizione della cittadinanza alla nascita, possiamo evidenziare un *restrictive turn*, anche se meno marcato rispetto alle riforme concernenti la naturalizzazione. Più precisamente, in molti casi è stato modificato il concreto funzionamento dello *ius soli*, il quale non opera più in maniera pura, vale a dire per il semplice fatto della nascita sul territorio, ma unitamente ad altri elementi, come la cittadinanza o la residenza dei genitori. Le cause sono assimilabili a quelle che hanno determinato un *trend* restrittivo in materia di naturalizzazione, come ad esempio l'aumento del numero degli immigrati o l'attribuzione della cittadinanza a soggetti non integrati, ma anche il rischio che lo *ius soli* possa essere utilizzato abusivamente. Per gli stessi motivi, ci sono dei paesi, l'Italia *in primis*, dove le proposte di riforma al fine di estendere l'operatività dello *ius soli*, soprattutto agli immigrati di seconda e terza generazione, non hanno visto la luce.

⁶² Di diverso avviso Rinaldi che afferma: “entrambi i criteri (*ius sanguinis* e *ius soli* ndr) sono in astratto suscettibili di assolvere ad una prestazione di integrazione dell'individuo nella comunità politica: il *ius sanguinis* in quanto affida il perpetuarsi della condivisione di determinati valori al legame con i genitori, il *ius soli* nella misura in cui assegna alla stabile residenza in un territorio il rango di presupposto materiale per il concretizzarsi della condivisione suddetta.” Di seguito, però, precisa che, naturalmente, la scelta del criterio più idoneo a favorire l'integrazione dipende da fattori storici, economici e politici contingenti. E. RINALDI, *Ius soli: qualche precisazione di metodo in materia di diritti di cittadinanza e diritti della cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2018, p. 577.

A questo proposito, occorre brevemente accennare alla normativa italiana⁶³ in materia di acquisizione della cittadinanza il cui “percorso di evoluzione normativa” evidenzia criticamente Porena “sembra in più punti essersi mosso nella direzione opposta rispetto a quella volta ad assecondare i grandi mutamenti vissuti dalla società nell’ultimo secolo”⁶⁴. I riferimenti normativi sono contenuti dapprima nel codice civile del 1865⁶⁵, poi nella legge del 1912⁶⁶ e, infine, nella “nuova legge sulla cittadinanza” del 1992⁶⁷. Storicamente, il criterio dominante è stato quello dello *ius sanguinis* che, come visto, si basa sul legame di discendenza da genitori cittadini. L’ultima legge sulla cittadinanza risale a quasi trent’anni fa e conferma, anzi, rafforza la centralità dello *ius sanguinis*. Pertanto, sin dalla sua entrata in vigore, è stata oggetto di critiche poiché non è apparsa né particolarmente innovativa, né lungimirante. Secondo alcuni commentatori “nasceva già vecchia”⁶⁸ perché non teneva in debito conto della trasformazione dell’Italia da paese di emigrazione a terra di immigrazione e neppure di fenomeni transnazionali, come quello della globalizzazione, dell’affermazione dei diritti umani e dell’evoluzione degli ordinamenti sovranazionali⁶⁹. Oltre alla discendenza da genitori italiani⁷⁰, sono previsti altri due principali modi di acquisizione della cittadinanza: per beneficio di legge⁷¹ – nel caso dello straniero nato in Italia che vi abbia risieduto fino al raggiungimento della maggiore età e se dichiara di volerlo entro un anno da tale data – e la naturalizzazione – dopo dieci anni di regolare permanenza nel paese⁷² –. A ciò si deve aggiungere che il combinato disposto di due fattori – la possibilità di mantenere la cittadinanza italiana

⁶³ In materia si rimanda *ex multis* E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, Torino, Utet, 1992; R. CLERICI, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, Padova, Cedam, 1993; G. KOJANEC, *Nuove norme sulla cittadinanza italiana: riflessi interni ed internazionali*, Milano, Franco Angeli, 1995; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, cit.; E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell’immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁶⁴ D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, cit., p. 191.

⁶⁵ *Della cittadinanza e del godimento dei diritti civili*, Titolo I, Libro I, *Codice civile del Regno d’Italia*, Stamperia Reale, Torino, 1865.

⁶⁶ Legge 13 giugno 1912, n. 555 – *Sulla cittadinanza italiana*.

⁶⁷ Legge 5 febbraio 1992, n.91 – *Nuove norme sulla cittadinanza*.

⁶⁸ V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, cit., p. 156.

⁶⁹ A questo proposito, Porena parla di “aspirazione al contenimento” di tali fenomeni. D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, cit., pp. 190 e ss.

⁷⁰ Art. 1, Legge 5 febbraio 1992, n.91 – *Nuove norme sulla cittadinanza*.

⁷¹ Art. 4, comma 2, Legge 5 febbraio 1992, n.91 – *Nuove norme sulla cittadinanza*.

⁷² Art. 9, comma 1, lettera f), Legge 5 febbraio 1992, n.91 – *Nuove norme sulla cittadinanza*.

anche nel caso di acquisizione di una straniera (doppia o plurima cittadinanza)⁷³ e l'assenza di limiti temporali o generazionali per la trasmissione di questo *status* ai discendenti di cittadini – favorisce il mantenimento della cittadinanza italiana in capo ai figli degli italiani all'estero. In sostanza, come evidenzia Lippolis, la disciplina del 1992, tutt'oggi in vigore, assume una posizione difensiva nel riconoscere la cittadinanza agli stranieri in Italia, pur residenti e inseriti nella società, mentre presenta una massima apertura nei confronti degli italiani di sangue, a prescindere dal rapporto effettivo che questi ultimi hanno con il paese⁷⁴. Di conseguenza, più volte, nel corso di questi decenni, sono state avanzate delle proposte di modifica della legge allo scopo di introdurre delle modalità di acquisizione della cittadinanza *iure soli* o comunque aventi il fine di attualizzare la disciplina della cittadinanza e renderla più rispondente ai bisogni e alle necessità della contemporanea società italiana. Purtroppo, nessuna di queste ha raggiunto tali obiettivi, tanto necessari e giusti, quanto fortemente attesi⁷⁵.

3. I limiti dell'acquisizione della cittadinanza alla nascita

Dopo aver delineato i principali caratteri dell'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis* e *iure soli*, è necessario esaminarne alcuni limiti dato che, nonostante la globalizzazione e la facilità degli spostamenti transnazionali, una consistente percentuale della popolazione acquista la cittadinanza che ha ricevuto alla nascita (e, di solito, continua a mantenerla). Di conseguenza, benché *ius sanguinis* e *ius soli* esplichino, sotto il profilo identitario e dell'appartenenza, un ruolo fondamentale ed abbiano una funzione determinante nel limitare il fenomeno dell'apolidia (in quanto attribuiscono la

⁷³ Art. 11, Legge 5 febbraio 1992, n.91 – *Nuove norme sulla cittadinanza*.

⁷⁴ V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, cit., p. 157.

⁷⁵ Ultimo, in ordine di tempo, il d.d.l. 2092 che, approvato il 13 ottobre del 2015 dalla Camera dei Deputati, non è stato oggetto di voto al Senato. In dottrina sull'argomento, *ex multis* D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, cit.; M. MALENA, *Principio dello ius soli e requisiti per la naturalizzazione: implicazioni e problematiche nell'acquisizione della cittadinanza italiana*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Fascicolo 3, 2013; E. GROSSO, *Si fa presto a dire ius soli: considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2013; M. SAVINO, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; M.C. LOCCHI, *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni Costituzionali*, Fascicolo 2, 2014; D. PORENA, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. Brevi osservazioni sui contenuti del Disegno di legge n. 2092*, in *Federalismi*, 8 novembre 2017; A. RAUTI, *Lo "ius soli" in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; E. RINALDI, *Ius soli: qualche precisazione di metodo in materia di diritti di cittadinanza e diritti della cittadinanza*, cit.

cittadinanza già al momento della nascita), è opportuno metterne in luce gli aspetti potenzialmente escludenti.

Ayelet Shachar criticamente osserva che *ius sanguinis* e *ius soli*, pur presentando caratteristiche divergenti – tendenzialmente escludente il primo, maggiormente democratico e inclusivo il secondo – sono entrambi intrinsecamente arbitrari posto che si basano sul “puro caso” o sulla “fortuna” di nascere entro i confini di un certo paese o da genitori che possiedono una determinata cittadinanza⁷⁶. Difatti, le regole sull’acquisizione della cittadinanza alla nascita, non solo fissano coloro che fanno parte della comunità politica, ma costituiscono anche il criterio in ragione del quale vengono attribuiti diritti, benefici, privilegi, opportunità e risorse, senza che il soggetto che ne diventa titolare abbia fatto nulla per meritarseli, godendo soltanto di quella che la studiosa definisce la “lotteria” della nascita (*birthright lottery*)⁷⁷.

Pertanto, oltre alla disciplina della naturalizzazione, che si analizzerà in seguito, anche le norme sull’attribuzione della cittadinanza alla nascita concorrono a perpetuare un sistema di sostanziale ineguaglianza, il quale tuttavia viene considerato giusto, perché connesso alla naturalità della nascita (*naturalizing veil of birthright*). Tuttavia, come evidenzia Shachar, le norme che regolano l’acquisto della cittadinanza alla nascita non sono neutrali dato che mantengono in una situazione di vantaggio coloro che hanno “ereditato” il privilegio di far parte di una determinata comunità politica, a dispetto di chi,

⁷⁶ “Both criteria for attributing membership at birth are arbitrary: one is based on the accident of birth within particular geographical borders while the other is based on the sheer luck of descent” A. SHACHAR, *The Birthright Lottery: citizenship and global inequality*, cit., p. 7. Del pari Grosso, afferma: “oggi il *citoyen* è un «membro d’ufficio» assegnato il più sovente per incidente di nascita a una comunità statale con la quale egli non ha mai concluso un contratto e della quale non conosce gli altri membri (...) Per tali ragioni oggi formule come «comunità politica», «nazione», «popolo», potrebbero essere ritenute nient’altro che finzioni, mentre la cittadinanza, intesa come libera scelta di partecipare ai destini politici della propria comunità, forse non esiste neppure più”. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 44. Sulla medesima linea, Azzariti osserva “[G]li stessi criteri tradizionali utilizzati per definire le norme sulla cittadinanza – collegati tanto allo *ius sanguinis* quanto allo *ius soli* – che pure possiedono in sé una valenza identitaria e di appartenenza reale con il territorio e la comunità politica di riferimento, sono declinati in termini asettici: non rilevano tanto il sangue della tradizione o l’adesione ai valori della comunità entro cui si vive, quanto il mero dato della nascita da cittadini italiani ovvero il passare di un tempo lungo entro il territorio nazionale”. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, e diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, p. 429.

⁷⁷ “The children of the well-off polities have done nothing to merit more opportunities in life than the poorer nations, yet the current property/membership system grants the former ample privileges without imposing any corresponding obligations upon them to break down the concentration of wealth, security, and freedom that they have done nothing to earn.” A. SHACHAR, *The Birthright Lottery: citizenship and global inequality*, cit., p. 91.

invece, non ha goduto di tale favore⁷⁸. Ne consegue, come evidenziato nel precedente paragrafo, che *ius sanguinis* e *ius soli* sono criteri più o meno democratici o inclusivi, a seconda del contesto e del periodo di applicazione. Dovrebbero perciò essere oggetto di un cosciente ripensamento, una volta riconosciuto che, di fatto, possono cedere a potenziali disuguaglianze.

Il predetto rischio dell'ineguaglianza, insito strutturalmente nei criteri di acquisizione della cittadinanza alla nascita, è rilevabile soprattutto nel momento in cui si osservano la vastità del fenomeno e le possibili conseguenze di tale sistema. In primo luogo, la *birthright citizenship* interessa tutte le persone, considerato che ciascuna riceve la cittadinanza alla nascita e circa il 97% della popolazione mondiale mantiene la propria *political membership* sulla base del luogo di nascita o della cittadinanza dei propri genitori⁷⁹. Soltanto il restante 3% ne possiede una diversa da quella acquisita alla nascita. In secondo luogo, la cittadinanza alla nascita riveste molteplici funzioni: stabilisce i confini dell'appartenenza ad una determinata comunità; fissa il legame identitario fra i cittadini; è anche causa di ineguali attribuzioni di opportunità e voce ai diversi soggetti.

Dunque, il criterio di riconoscimento della cittadinanza alla nascita sarebbe parificabile ad un diritto ereditato di proprietà, sicché, al fine di porre rimedio all'ineguaglianza determinata da tale sistema e di garantire una più equa redistribuzione di diritti e benefici a livello globale, Shachar propone due possibili soluzioni: assicurare la libera circolazione delle persone⁸⁰ oppure, proprio come accade per il patrimonio, "tassare" i benefici ottenuti attraverso la cittadinanza ricevuta alla nascita (*birthright privilege levy*), soprattutto nell'ipotesi in cui si tratti della nazionalità di paesi opulenti. Quest'ultima modalità consentirebbe di raggiungere tre risultati principali: redistribuire le risorse, senza eliminare il legame di appartenenza alla comunità che si determina con l'evento nascita; garantire benefici in maniera generale, non limitandoli ad un numero (relativamente) minore di soggetti come accade nel caso delle migrazioni; infine, con un

⁷⁸ "[T]hey are constructed and enforced by law, advantaging those who have access to the inherited privilege of membership, while disadvantaging those who do not – just like hereditary regimes of property transmission in the past preserved wealth and power in the hands of the few." A. SHACHAR, *The Birthright Lottery: citizenship and global inequality*, cit., p. 10.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 21.

⁸⁰ Parimenti Bellamy osserva: "given that the state you initially find yourself is an accident of birth, it may seem equally invidious to hinder people moving to become members of a different state that offers them better opportunities, if they are willing to take on the duties as well as enjoy the rights of citizenship" R. BELLAMY, *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2008, pp. 53 e 54.

valore prettamente simbolico, segnalare ai cittadini di paesi sviluppati che non possono semplicemente continuare, senza alcun tipo di restrizione, a fruire del potere e della ricchezza ereditati⁸¹. A ciò si aggiunga che il *birthright privilege levy* sarebbe utilizzato per contribuire alla crescita e al miglioramento delle condizioni di vita dei paesi sottosviluppati, ma, a differenza dei programmi di sostegno già esistenti, costituirebbe un vero e proprio obbligo giuridico svincolato dall'eventuale spirito caritatevole di coloro che sono obbligati a "versarlo".

Per quanto concerne più specificamente lo *ius sanguinis*, invece, Costica Dumbrava ne mette in evidenza tre limiti: la sua natura *historically tainted* (dato che affonda le sue radici in un'appartenenza di tipo etnico-nazionale); il suo divenire *increasingly inadequate* considerando l'evoluzione della concezione stessa di famiglia (si pensi a matrimoni/unioni fra persone dello stesso sesso o la crescita del numero delle convivenze) nonché le altre sfide determinate dalle nuove modalità mediante le quali si instaura il rapporto di filiazione (come, ad esempio, la riproduzione medicalmente assistita⁸²); infine, il suo essere *normatively unnecessary* (posto che i vantaggi conseguiti con lo *ius sanguinis* – fra cui il mantenimento di un criterio di attribuzione della cittadinanza che non sia influenzato dalla crescente mobilità a livello globale, la riduzione dei casi di apolidia e il rafforzamento del legame con la comunità sociale e politica dei propri genitori – potrebbero essere raggiunti anche attraverso altre misure⁸³).

In relazione al primo limite sopra indicato, Dumbrava osserva che, sebbene l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* non promuova astrattamente un'appartenenza di tipo etnico-nazionale, tuttavia, ha raggiunto questo risultato, soprattutto in alcuni specifici contesti storici e politici. Emblematica in proposito la trasmissione della cittadinanza ai discendenti degli emigrati, senza alcun requisito ulteriore, ma soltanto in

⁸¹ A. SHACHAR, *The Birthright Lottery: citizenship and global inequality*, cit, p. 98.

⁸² Si vedano i casi *Mennesson* e *Labassee* decisi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione al rifiuto delle autorità francesi di iscrivere nell'apposito registro il certificato di nascita di una coppia di gemelle (caso *Mennesson*) e di una bambina (caso *Labassee*) nati da padre francese e madre surrogata all'estero. Nelle parole della Corte: "[W]hilst Article 8 of the Convention does not guarantee a right to acquire a particular nationality, the fact remains that nationality is an element of a person's identity (...) although their biological father is French the third and fourth applicants (the children ndr) face a worrying uncertainty as to the possibility of obtaining recognition of French nationality under Article 18 of the Civil Code... That uncertainty is liable to have negative repercussions on the definition of their personal identity" ECHR, Fifth Section, *Mennesson v. France*, 65192/2011, 26-06-2014, par. 97; ECHR, Fifth Section, *Labassee c. France*, 65941/11, 26-06-2014, par. 76.

⁸³ C. DUMBRAVA, *Kick off contribution: Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?*, cit., p. 1.

forza del rapporto familiare. In tal senso, come già sopra anticipato, l'Italia costituisce un esempio paradigmatico, giacché consente la trasmissione della cittadinanza ai figli degli emigrati senza (quasi) alcun limite. Al fine di acquisire la cittadinanza italiana *iure sanguinis* basta infatti avere un avo di italiano e dimostrare la trasmissione della cittadinanza senza soluzione di continuità. Dunque, non viene richiesto di integrare ulteriori condizioni, né sono previsti limiti generazionali o temporali, neppure, come osserva Volpe, “quando sia ragionevole presumere un’interruzione del legame socio-culturale tra discendenti di connazionali emigrati e paese d’origine”⁸⁴.

A tutto ciò si deve aggiungere, inoltre, che la discendenza etnica rappresenta il criterio che consente di attribuire o di far riacquisire la cittadinanza in capo a persone che abbiano un legame di tipo etnico-culturale con il paese. È significativo il caso dell’Ungheria che, dal 2010, ha facilitato la naturalizzazione di soggetti di origini ungheresi ai quali non viene richiesta né la residenza in Ungheria⁸⁵, né la rinuncia alla cittadinanza del paese in cui vivono. Sulla medesima linea la proposta che il Governo austriaco ha recentemente (ri)messo sul tavolo, ossia quella di concedere la cittadinanza alla comunità germanofona in Südtirol⁸⁶.

Naturalmente, una concezione etnico-nazionale della cittadinanza è sostenuta specialmente in quei casi in cui ad un generale favore per l’utilizzo dello *ius sanguinis* si accompagna una strenua resistenza all’introduzione dell’acquisto della cittadinanza per *ius soli*⁸⁷, come è accaduto in Italia⁸⁸ e in Grecia⁸⁹, ma anche in Germania (in quest’ultima specialmente fino alla legge sulla cittadinanza entrata in vigore nel 2000⁹⁰).

⁸⁴ V. VOLPE, *Italia*, in M. SAVINO, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, cit., 2014, p. 50.

⁸⁵ S. 4(3), *Hungarian Citizenship Act* (Law no. LV of 1993), come modificato dalla legge entrata in vigore il 26 maggio 2010. R. BAUBÖCK (Ed.), *Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat*, EUI Working Paper RSCAS 2010/75.

⁸⁶ *Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022*, p. 33. G. VALCHARS, *New Austrian Government: Changes to the Naturalisation requirements and Dual Citizenship for German native speakers in South Tyrol (Italy)*, GLOBALCIT News <http://globalcit.eu/new-austrian-government-changes-to-the-naturalisation-requirements-and-dual-citizenship-for-german-native-speakers-in-south-tyrol-italy/> (ultimo accesso 10 agosto 2018).

⁸⁷ C. DUMBRAVA, *Kick off contribution: Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?*, cit. pp. 1 e 2.

⁸⁸ Si rimanda *supra* alla nota 75.

⁸⁹ Si rimanda *supra* alla nota 13.

⁹⁰ Si rinvia *supra* alla nota 12.

Nonostante alcune critiche mosse allo *ius sanguinis* e condivise anche da altri studiosi, non tutti convengono sulla necessità di abbandonare tale sistema, optando piuttosto per la sua modernizzazione.

In particolare, Jannis Panagiotidis osserva che la tendenza ad adoperare lo *ius sanguinis*, per sostenere una concezione etnica della cittadinanza, non può essere motivo sufficiente per superare completamente tale modalità di acquisizione. Oltretutto, si sofferma sull'importante distinzione tra la cittadinanza riconosciuta in forza dello *ius sanguinis* e il criterio della discendenza etnica che viene adoperato per attribuire o far riacquisire la cittadinanza a soggetti che non sono figli di cittadini. Nel primo caso, lo *status civitatis* viene attribuito grazie alla discendenza da un soggetto che è cittadino, a prescindere dall'etnia, mentre, è nelle ipotesi in cui la cittadinanza è riconosciuta in virtù dell'*ethnic descent* che l'appartenza etnica assume un ruolo sostanziale⁹¹.

Per quanto riguarda l'inadeguatezza dello *ius sanguinis* in rapporto alle sfide poste dai nuovi modelli familiari, nonché alle tecniche di riproduzione medicalmente assistita, molti hanno osservato che rappresenta una questione che non concerne primariamente la cittadinanza, ma è il diritto di famiglia che deve essere necessariamente modernizzato. Tuttavia, una possibile soluzione al fine di adeguare la disciplina della cittadinanza alle suindicate trasformazioni potrebbe essere quella proposta da Rainer Bauböck, cioè lo *ius filiationis*, in base al quale la cittadinanza viene trasmessa da parte di coloro che abbiano l'effettiva custodia dei bambini (*primary caregiver* o *persons with additional custodial rights*), a prescindere dal fatto che si tratti o meno dei genitori biologici. Invero, un espediente simile è già previsto in molti paesi nel caso di adozione⁹². A questo si deve aggiungere che le pulsioni etno-nazionaliste possono essere efficacemente indebolite, se lo *ius sanguinis* viene affiancato dallo *ius soli* e da norme sulla naturalizzazione basate sulla residenza.

Eva Ersbøll, invece, rilevando che la cittadinanza attribuita *iure sanguinis* è il modo più stabile e sicuro per evitare ipotesi di apolidia, invoca un intervento della comunità

⁹¹ “[’d]escent’ in *ius sanguinis* is about a descent from a citizen, whatever his or her ‘ethnicity’. The ‘ethnic descent’ used as a criterion in some cases of co-ethnic inclusion is precisely about people who are not citizens.” J. PANAGIOTIDIS, *Tainted law? Why history cannot provide the justification for abandoning ius sanguinis* in C. DUMBRAVA, R. BAUBÖCK (Eds.), *Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?*, cit., p. 12.

⁹² R. BAUBÖCK, *Ius filiationis: a defence of citizenship by descent*, in C. DUMBRAVA, R. BAUBÖCK (Eds.), *Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?*, cit., pp. 7 e 8.

internazionale affinché adottati delle linee-guida in relazione al riconoscimento del legame parentale, nelle ipotesi di rapporti di filiazione instaurati grazie alle nuove tecniche di riproduzione medicalmente assistita⁹³.

Come è stato sopra anticipato, lo *ius soli* è comunemente considerato l'emblema di una cittadinanza di tipo civico in grado di favorire, sia simbolicamente che praticamente, l'inclusione e l'integrazione degli stranieri. Tuttavia, bisogna evidenziare che gli effetti inclusivi dipendono dalla tipologia di *ius soli* adottata⁹⁴ – puro, doppio, temperato... – e dalle eventuali condizioni aggiuntive richieste, tenendo in dovuta considerazione anche la disciplina della cittadinanza nazionale e la storia del paese. Infatti, come evidenzia Honohan, l'introduzione dello *ius soli* può, rispettivamente, coincidere con una “liberalizzazione”, in un contesto, e rappresentare una limitazione in un differente ordinamento giuridico⁹⁵.

In ogni caso, anche nei paesi che adottano lo *ius soli*, possono essere presenti delle differenziazioni e potenziali discriminazioni sulla base della cittadinanza. Basti pensare al continente americano, dove sebbene 30 paesi su 35⁹⁶ utilizzino lo *ius soli* (parzialmente limitato in alcuni), vi sono delle discriminazioni nei confronti dei cittadini naturalizzati⁹⁷. Pertanto, se per un verso la disciplina in materia di cittadinanza appare *prima facie* maggiormente inclusiva, dato che tale *status* viene riconosciuto a tutti gli individui nati sul territorio dello Stato, per l'altro coloro che sono naturalizzati non possono rivestire le più alte cariche nell'ambito del potere legislativo, esecutivo e giudiziario o, in alcuni paesi, possono accedervi solo dopo un certo numero di anni dalla naturalizzazione.

Lo Stato in cui sono presenti il maggior numero di limitazioni è il Venezuela⁹⁸, mentre la Bolivia è stata la prima a emendare il testo costituzionale nel 2009 e ad

⁹³ E. ERSBØLL, *Retain ius sanguinis, but don't take it literally!*, in C. DUMBRAVA, R. BAUBÖCK (Eds.), *Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?*, cit., p. 38.

⁹⁴ I. HONOHAN, *The Theory and Politics of Ius Soli*, cit., pp. 5 ss.

⁹⁵ “the introduction of double *ius soli* may be a liberalisation in one context (Luxembourg 2008) but a restriction in another (the German opposition proposal of 2004)” *Ibidem*, p. 22.

⁹⁶ Soltanto cinque paesi non attribuiscono la cittadinanza grazie allo *ius soli* puro: Bahamas, Colombia, Haiti, Suriname, Repubblica Dominicana. Si veda K. CULLITON-GONZÁLEZ, *Born in the Americas: Birthright Citizenship and Human Rights*, in *Harvard Human Rights Journal*, 25, 2012, p. 135 e ss.

⁹⁷ Si rilevi che in ambito europeo l'articolo 5 comma 2 della Convenzione europea sulla nazionalità sancisce: “[E]ach State Party shall be guided by the principle of non-discrimination between its nationals whether they are nationals by birth or have acquired its nationality subsequently”, Council of Europe, *European Convention on Nationality*, ETS – No. 166.

⁹⁸ “Only Venezuelans by birth who have no other nationality shall be permitted to hold the offices of President of the Republic, Executive Vice President, Chairman and Vice-Chairman of the National Assembly, Justices of the Supreme Tribunal of Justice, Chairman of the National Board of Elections,

ammettere i cittadini naturalizzati alla presidenza, benché alcuni pubblici uffici possono essere ricoperti soltanto dai boliviani per nascita⁹⁹. Si tratta di una misura già prevista nelle prime Costituzioni, adottate nei vari paesi dopo l'indipendenza, e si basa su due ordini di ragioni. In primo luogo, intendeva tutelare lo Stato durante una fase segnata dal timore dell'accesso di europei a incarichi di governo. Rappresentava il risultato di una politica dicotomica che, per un verso, favoriva l'ingresso degli stranieri che investissero nell'economia del paese e, per un altro, dubitava della fedeltà dei nuovi arrivati. In secondo luogo, l'*élite* al potere voleva ridurre il numero di potenziali concorrenti alle cariche più importanti¹⁰⁰.

Si deve altresì aggiungere che in Sudamerica i cittadini naturalizzati sono tuttora discriminati anche in altre situazioni, per esempio nel procedimento di trasmissione della cittadinanza ai loro figli (Ecuador¹⁰¹, Perù¹⁰² e Venezuela¹⁰³), soprattutto nelle ipotesi in cui siano nati all'estero, poiché, a differenza dei cittadini per nascita, devono ottemperare ad altri requisiti (e.g. residenza nel paese, dichiarazione di volontà etc...). Inoltre, in Messico i cittadini per naturalizzazione non possono essere titolari di un'altra

Attorney General of the Republic, Comptroller General of the Republic, General Prosecutor of the Republic, People Defender, Ministers with responsibilities relating to national security, finance, energy and mining or education; Governors and Mayors of border States and Municipalities and those contemplated under the Organic Law on the National Armed Forces.

In order to hold the position of member of the National Assembly, Minister or Governors and Mayors of non-border States and Municipalities, naturalized Venezuelans must be domiciled in Venezuela with at least fifteen years of permanent residence, as well as meeting the capability requirements provided for by law.” Art. 41, Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, 1999.

⁹⁹ Si vedano gli articoli 167, 247 e 253, *Bolivia (Plurinational State of) 's Constitution of 2009*.

¹⁰⁰ D. ACOSTA, *Regional Report on Citizenship: The South American and Mexican Cases*, cit., p. 4.

¹⁰¹ L'articolo 7 della Costituzione qualifica come cittadini alla nascita i soggetti nati all'estero da cittadini che, a loro volta, avevano acquisito tale *status* in forza dello *ius soli*. Al contrario, per i soggetti nati all'estero da cittadini ecuadoregni naturalizzati trova applicazione il successivo articolo 8: “*The following persons are Ecuadorians by naturalization: (...) 3. Those born abroad of a mother or father who is Ecuadorian by naturalization, while they are minors, shall keep their Ecuadorian nationality, as long as they do not express their wish to the contrary*”. *Ecuador's Constitution of 2008 with Amendments through 2015*.

¹⁰² Si vedano gli articoli 2 e 4 della legge sulla cittadinanza peruviana (*Ley n° 26574 Ley de Nacionalidad*, 29-07-2015). O.A. PAZO PINEDA, *Report on Citizenship Law: Peru*, in *EUDO Citizenship Observatory*, June 2015, pp. 7 e 8.

¹⁰³ L'articolo 32(4) della Costituzione stabilisce che sono compresi tra i cittadini alla nascita i soggetti nati all'estero, da venezuelani naturalizzati, purché siano integrate le seguenti condizioni: residenza nel paese, prima del compimento del 18° anno di età, e dichiarazione attestante l'intenzione di acquisire la cittadinanza venezuelana, prima del 25° anno di età. *Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, 1999*.

cittadinanza¹⁰⁴, mentre in Brasile¹⁰⁵ e in Venezuela¹⁰⁶ rischiano di essere privati più facilmente di tale *status*¹⁰⁷.

In definitiva, quantunque in modo diverso dalla naturalizzazione, anche i meccanismi di attribuzione della cittadinanza alla nascita, congiuntamente e singolarmente considerati, sono idonei, da un lato, a fissare un sistema ineguale (*birthright lottery*) e, dall'altro, possono comunque essere concretamente adoperati in maniera escludente, a prescindere dalle caratteristiche che assumono astrattamente.

4. Cittadini dopo la nascita: la naturalizzazione

Prima di esaminare come il *restrictive turn* abbia inciso in materia di naturalizzazione, occorre delineare le caratteristiche fondamentali di tale istituto. La naturalizzazione è la principale modalità mediante la quale si acquisisce la cittadinanza dopo la nascita; il nome deriva dal latino *nasci* (nascere) e sta ad indicare la simbolica rinascita di una persona in un diverso ordinamento giuridico¹⁰⁸. Tuttavia, nonostante il significato del termine, la naturalizzazione non ha nulla di propriamente “naturale”¹⁰⁹: nondimeno, è la modalità di acquisizione della cittadinanza maggiormente normata.

Nella voce *Nationality* della *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, si definisce la naturalizzazione come “*the conferment of nationality onto an alien by a formal individual act with the consent of, and usually upon special application by, the*

¹⁰⁴ “*The Mexican nationality by naturalization can be revoked in the following cases: I. If the person voluntary acquires a foreign nationality (...)*” Article 37(B)(I), *Mexico’s Constitution of 1917 with Amendments through 2015*.

¹⁰⁵ L’articolo 12 della Costituzione brasiliana prevede una causa di revoca che si applica esclusivamente ai cittadini naturalizzati: “[*L*]oss of nationality shall be declared for a Brazilian who: (I) has his naturalization cancelled by court decision on account of an activity harmful to the national interests” Art. 12, Par. 4(I), *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

¹⁰⁶ Ai sensi del combinato disposto degli articoli 34 e 35 della Costituzione, i cittadini venezuelani alla nascita non possono perdere la loro cittadinanza a meno che non vi rinuncino. Al contrario, la cittadinanza può essere revocata ai venezuelani naturalizzati nelle ipotesi previste dalla legge (come, ad esempio, nel caso della commissione di reati contro lo Stato o pregiudizievoli per la sicurezza nazionale o se la cittadinanza sia stata acquisita illegittimamente o al fine di sottrarsi all’applicazione di norme di altri paesi) e a seguito di una decisione giudiziale. Articles 34 – 35, *Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela*, 1999. A.E. ALVAREZ, *Report on Citizenship Law: Venezuela*, in *EUDO Citizenship Observatory*, March 2016, pp. 12 e 13.

¹⁰⁷ D. ACOSTA, *Regional Report on Citizenship: The South American and Mexican Cases*, cit., p. 15.

¹⁰⁸ A. SHACHAR, *Citizenship*, cit., p. 1012.

¹⁰⁹ S.W. GOODMAN, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, cit., p. 2.

*person concerned*¹¹⁰. È costituita da tre elementi principali: la volontà del soggetto di entrare a far parte della comunità dei cittadini, la quale si traduce nella sua domanda di naturalizzazione; i requisiti richiesti dalla legge sulla cittadinanza (come ad esempio: residenza continua nel paese da un certo numero di anni, buona condotta, conoscenza della lingua...) che danno prova sia del costituito *genuine link* con il nuovo paese¹¹¹, ma anche del fatto che il soggetto non rappresenta un peso per la comunità politica; infine, la discrezionalità da parte dello Stato¹¹². L'elemento della volontarietà viene chiaramente in luce in una delle più note decisioni della Corte interamericana dei diritti dell'uomo in materia di cittadinanza: “[I]n different ways, most states have offered individuals who did not originally possess their nationality the opportunity to acquire it at a later date, usually through a declaration of intention made after complying with certain conditions. In these cases, nationality no longer depends on the fortuity of birth in a given territory or on parents having that nationality; it is based rather on a voluntary act aimed at establishing a relationship with a given political society, its culture, its way of life and its values”¹¹³.

Anche se in alcuni casi le norme di diritto internazionale richiedano che la cittadinanza venga direttamente riconosciuta o, comunque, che sia previsto un procedimento di naturalizzazione facilitato rispetto a determinate categorie di soggetti (come ad esempio i rifugiati o gli apolidi), generalmente non è previsto un diritto individuale alla naturalizzazione che, quindi, resta sempre un atto discrezionale dello Stato. Ciò non vale per tutti i paesi, giacché vi sono alcuni ordinamenti giuridici in cui la naturalizzazione viene considerata un diritto (*legal entitlement*) nel momento in cui il soggetto sia in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge¹¹⁴. L'Austria, viceversa, costituisce un esempio interessante, essendo l'unico paese in Europa in cui sono contemplate entrambe le procedure: una presuppone la decisione discrezionale da parte

¹¹⁰ O. DÖRR, *Nationality*, voce in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, November 2006.

¹¹¹ “Unlike automatic or declarative procedures for acquisition, which implicitly acknowledge a degree of pre-established or sustained connection of newcomers to the national political community, naturalization requires this connection to be forged explicitly”. S.W. GOODMAN, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, cit., p. 3.

¹¹² O. DÖRR, *Nationality*, voce in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, November 2006.

¹¹³ Inter-American Court of Human Rights, *Proposed Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion Oc-4/84, 19 January, 1984, par. 35.

¹¹⁴ Nel contesto europeo, alcuni paesi (Croazia, Germania, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna) giudicano la naturalizzazione come un diritto in capo al soggetto che possiede tutti i requisiti previsti dalla legge. Tuttavia, anche in questi casi, vi sono degli elementi che comportano una valutazione di carattere discrezionale, come la conoscenza della lingua, se valutata nel corso di un'intervista, o la buona reputazione (*good moral character*). R. BAUBÖCK, S. W. GOODMAN, *Naturalisation*, in EUDO Citizenship Policy Brief No. 2, 2010, p. 8.

delle istituzioni statali e l'altra, più complessa o riservata a determinate categorie di soggetti, nella quale, una volta raggiunti i requisiti di legge, la naturalizzazione diventa un vero e proprio diritto¹¹⁵. In entrambi le ipotesi – sia che si tratti di un atto discrezionale sia che, invece, costituisca un diritto – la naturalizzazione è comunque un atto condizionato, poiché è necessaria la richiesta individuale unitamente alla risposta positiva da parte delle autorità¹¹⁶.

La naturalizzazione, in effetti, è il procedimento che mette in relazione il fenomeno complessivo dell'immigrazione con lo *status* giuridico della cittadinanza. Al termine di tale procedura, l'immigrato entra definitivamente a far parte della comunità dei cittadini, diventando così titolare di tutti i diritti e i doveri riservati ai cittadini: dai diritti politici – in particolare quello di elettorato attivo e passivo – alla possibilità di entrare e uscire liberamente dal territorio dello Stato, nonché all'opportunità di accedere a selezioni per posti di lavoro destinati ai cittadini... D'altro canto, per quanto riguarda lo Stato, la naturalizzazione implica molteplici questioni, segnatamente in materia di risorse, dal momento che viene ampliata la platea dei destinatari delle stesse, e di identità, considerato che, nel definire i criteri in presenza dei quali uno straniero diventa cittadino, ogni ordinamento giuridico delinea la propria identità nazionale¹¹⁷. Nel pensiero di Liav Orgad, le norme in materia di naturalizzazione sono uno degli pochi strumenti politici attraverso cui è possibile stabilire i “confini culturali” della cittadinanza¹¹⁸. Tale è il motivo per cui la naturalizzazione rappresenta un interessante piano di osservazione che permette di esplorare il modo in cui l'appartenenza ad una comunità politica, nel momento dell'ingresso nella stessa, è messa sotto pressione dal pluralismo etnico, religioso, linguistico e culturale.

Costituendo il *trait d'union* tra immigrazione e cittadinanza, la naturalizzazione riveste un'importante funzione di ultimo “controllo”, in quanto, attraverso la sua disciplina, gli Stati possono stabilire i criteri in presenza dei quali un soggetto può

¹¹⁵ Si vedano rispettivamente gli artt. 10 e 12 della legge sulla cittadinanza austriaca del 1985. Più diffusamente J. STERN, G. VALCHARS, *Country Report: Austria*, cit., pp. 21 e ss.

¹¹⁶ S.W. GOODMAN, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, cit., p. 3.

¹¹⁷ L. ORGAD, *Naturalization*, in A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, I. BLOEMRAAD, M. VINK (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 338.

¹¹⁸ “In Europe, where the borders of citizenship are becoming blurred – ‘borders’ in the sense of a physical line separating lands – the rules of naturalization are one of the last political means to set the boundaries of citizenship (‘boundaries’ in the sense of marking the cultural limits of political membership)” *Ibidem*, p. 353.

definitivamente entrare a far parte della comunità politica o meno. Per questa ragione, è sicuramente la modalità di acquisizione della cittadinanza più politicizzata e più densamente normata.

Prima di esaminare le questioni che pongono i maggiori problemi in materia di naturalizzazione, si devono analizzare i requisiti generalmente fissati nelle leggi sulla cittadinanza. A seconda delle procedure stabilite e delle condizioni fissate in un dato ordinamento giuridico, l'acquisizione della cittadinanza tramite naturalizzazione può essere relativamente semplice o trasformarsi in un autentico "percorso ad ostacoli"¹¹⁹. Bisogna premettere, però, che le discipline dei singoli Stati sono molto diverse tra loro, anche con riferimento a quegli standards che possono definirsi comuni. Come criticamente affermato da Liav Orgad: "*the goal of these policies is unknown, their format is arbitrary, their guiding is controversial, their effectiveness is yet to be ascertained, and their justification is unclear*"¹²⁰. Tale diversità è presente anche nei paesi dell'Unione Europea, laddove alla titolarità della cittadinanza nazionale segue anche la cittadinanza europea, con tutti i diritti di circolazione e soggiorno ad essa connessi¹²¹. Dunque, sarebbe auspicabile, sebbene se ne riconoscano le difficoltà, un'armonizzazione delle norme nazionali, così come è accaduto nei paesi nordici¹²².

Per prima cosa, al fine di procedere con la richiesta di naturalizzazione, il soggetto deve far ingresso nel paese per potervi poi stabilire la propria residenza legale. Tuttavia, ogni Stato è obbligato ad ammettere sul proprio territorio solo i cittadini¹²³, mentre gli stranieri, ad eccezione dei rifugiati per i quali si applicano le disposizioni dei trattati internazionali¹²⁴, devono essere autorizzati dallo Stato. Anche in questo ambito, osserva

¹¹⁹ Nelle parole di Goodman: "[I]t is the primary route by which immigrants obtain national citizenship and the material and procedural conditions that comprise this journey can make acquisition either a liberal, relatively easy progression from settlement to citizenship, or a restrictive, onerous process full of impediments that may not lead to citizenship at all" S.W. GOODMAN, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, cit., p. 1.

¹²⁰ L. ORGAD, *Naturalization*, cit., p. 338.

¹²¹ R. BAUBÖCK, S. W. GOODMAN, *Naturalisation*, p. 1.

¹²² L'articolo 3 del Trattato di Helsinki del 1962 (*Treaty of Co-operation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*) sancisce: "[T]he High Contracting Parties shall endeavour to facilitate the acquisition by citizens of one Nordic country of citizenship in another Nordic country". Più diffusamente, A.H. MIDTBØEN, S.R. BIRKVAD, M. BIVAND ERDAL, *Citizenship in the Nordic Countries. Past, Present, Future*, Nordic Council of Ministers, TemaNord, 2018, pp. 29 e ss.

¹²³ "No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country" Article 12 (4), *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171.

¹²⁴ Si veda *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137.

Shachar, si rilevano delle disparità considerato che i cittadini di paesi poveri o, comunque, con una minore stabilità politica ed economica devono solitamente ottemperare a condizioni più stringenti¹²⁵. Come sopra anticipato, le discipline dei singoli paesi sono molto diverse tra loro; tuttavia, è possibile identificare i requisiti che generalmente sono necessari per la naturalizzazione che, in molti casi, costituisce un processo complesso, lungo e costoso. Queste caratteristiche sono diventate ancora più evidenti con le recenti riforme in materia di naturalizzazione, che saranno esaminate nelle pagine che seguono.

In primo luogo, ai fini della naturalizzazione, è indispensabile la residenza legale prolungata nel territorio dello Stato. Ogni paese è libero di stabilire il numero di anni necessario e può anche fissare delle condizioni ulteriori come, ad esempio, la continuità della residenza oppure decidere che il periodo utilmente considerato sia soltanto quello in cui il soggetto è stato regolarmente residente e titolare, nel contempo, del permesso di soggiorno. La Convenzione europea sulla nazionalità fissa in dieci anni la durata massima di residenza che gli Stati possono richiedere¹²⁶.

In secondo luogo, nonostante la doppia cittadinanza sia oggi generalmente ammessa, alcuni paesi continuano a imporre, al momento della naturalizzazione, la rinuncia della cittadinanza precedentemente posseduta¹²⁷.

Inoltre, vengono solitamente richieste al “candidato cittadino” anche una buona reputazione (*good moral character*)¹²⁸, l’assenza di precedenti penali e la stabilità economica, in modo tale che egli o ella non diventi un peso per la comunità politica.

In aggiunta, sono necessarie sia la padronanza linguistica e, in molti casi, anche delle conoscenze civiche. Tuttavia, come si approfondirà più diffusamente nel paragrafo successivo, nei paesi occidentali sin dagli anni Duemila, si è assistito ad un *trend* che è possibile definire di cd. *culturalizzazione della cittadinanza*, in forza del quale sono aumentati gli Stati in cui le conoscenze linguistiche, civiche e, in molti casi, anche

¹²⁵ “Global inequality patterns also make their mark here: citizens of countries perceived to be poorer or less stable are often subjected to more stringent requirements when they seek admission to more affluent countries” A. SHACHAR, *Citizenship*, cit., p. 1012.

¹²⁶ “Each State Party shall provide in its internal law for the possibility for the possibility of naturalization of persons lawfully and habitually resident on its territory. In establishing the conditions for naturalization, it shall not provide for a period of residence exceeding ten years before the lodging of an application.” Article 6(3), *European Convention on Nationality*, Strasbourg, 6 November 1997, ETS No. 166.

¹²⁷ Per quanto concerne il contesto europeo, si veda R. BAUBÖCK, S. W. GOODMAN, *Naturalisation*, cit., p. 3.

¹²⁸ Orgad considera questo requisito un *character-based test* che ha la funzione di verificare se il soggetto abbia l’attitudine morale per entrare a far parte della comunità dei cittadini. L. ORGAD, *Naturalization*, cit., p. 341.

valoriali costituiscono oggetto di verifica nel procedimento di naturalizzazione (test di cittadinanza o interviste) o anche prima (accordi o contratti di integrazione). Pertanto, gli elementi culturali, civici e valoriali diventano requisiti imprescindibili per entrare a far parte della comunità politica. Resta comunque da accertare se tali misure incentivino l'effettiva integrazione o, piuttosto, creino ulteriori barriere.

Parallelamente alla cittadinanza alla nascita, pure nel caso della naturalizzazione, in ragione del diverso combinarsi e del concreto operare dei requisiti, è possibile distinguere tra *civic/liberal* ed *ethnic/restrictive*. Nel primo caso, la naturalizzazione è incoraggiata da parte dello Stato e si caratterizza per essere un percorso più semplice in cui i suddetti requisiti sono più facilmente raggiungibili; nel secondo caso, viceversa, l'intero procedimento appare generalmente più complesso e la residenza necessaria è molto più lunga¹²⁹.

I requisiti stabiliti per la naturalizzazione sono parzialmente mitigati, oppure, la procedura diventa veloce se il candidato ha una relazione familiare con un cittadino (coniuge, figlio minore) – al fine di garantire il principio di unità della famiglia – o ha un legame etnico, culturale o linguistico con lo Stato, come ad esempio nel caso delle minoranze che vivono nei paesi confinanti o degli abitanti delle ex colonie. Per quanto attiene alle minoranze, ritornano utili i casi sopra accennati di Ungheria e Austria. La prima, sin dal 2010, ha facilitato la naturalizzazione di soggetti di origine ungherese ai quali non viene richiesta né la residenza in Ungheria, né la rinuncia della cittadinanza del paese in cui vivono. Del pari, l'Austria ha più volte prospettato di concedere la cittadinanza alla minoranza germanofona del Südtirol italiano e, recentemente, tale proposta è stata inserita nel programma del governo conservatore, insediatosi nel dicembre del 2017¹³⁰. Relativamente alle ex colonie, i requisiti per la naturalizzazione sono mitigati per i cittadini dei paesi sudamericani nell'eventualità in cui intendano acquisire la cittadinanza spagnola¹³¹ o per gli aspiranti cittadini che provengono da paesi

¹²⁹ S.W. GOODMAN, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, cit., p. 4.

¹³⁰ Si rimanda a F. PALERMO, *Idea marxista per il doppio passaporto*, 22/09/2018 <https://palermofrancesco.wordpress.com/2018/09/22/idea-marxista-per-il-doppio-passaporto/#more-2666> (ultimo accesso 10 agosto 2018).

¹³¹ Ai cittadini di paesi che sono stati colonie spagnole sono richiesti soltanto due anni di residenza in Spagna, contro i dieci necessari per acquisire la cittadinanza. L'articolo 22 del codice civile recita: “[T]o grant the concession of nationality by residency, this residency should have lasted for ten years. Five years will be enough for those who have obtained refugee status, and two years in the case of nationals by birth from Latin American countries, Andorra, the Philippines, Equatorial Guinea or Portugal or of Sephardim”.

francofoni o hanno ricevuto un'educazione in lingua francese e che mirano ad ottenere la cittadinanza in Francia¹³². Per di più, vi è una naturalizzazione semplificata anche nel caso in cui i candidati siano cittadini di Stati che fanno parte della medesima unione politica: si muovono in tale direzione alcuni paesi dell'Unione Europea (Italia¹³³, Austria¹³⁴, Grecia¹³⁵) che prevedono un periodo di residenza più breve per la naturalizzazione di coloro che sono cittadini di altri Stati membri. Lo stesso meccanismo è presente anche fra i paesi nordici (Finlandia, Norvegia, Svezia, Danimarca e Islanda)¹³⁶. Inoltre, la naturalizzazione può essere adoperata come premio per quei soggetti titolari di particolari meriti¹³⁷ o che abbiano raggiunto comunque straordinari risultati. Si pensi alla legge sulla cittadinanza austriaca che prevede l'acquisto della cittadinanza nazionale per gli stranieri che hanno un contratto quale professore presso le università o i college austriaci¹³⁸.

Più diffusamente, si rimanda a R. RUBIO MARÍN, I. SOBRINO, A. MARTÍN PÉREZ, F.J. MORENO FUENTES, *Country Report on Citizenship Law: Spain*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January 2015, pp. 28 – 31.

¹³² Con la legge 2006-911 del 24 luglio del 2006 – adottata in seguito alle rivolte nelle *banlieues* del 2005 – è stata eliminata la disposizione in virtù della quale i cittadini provenienti da ex colonie francesi avevano la possibilità di ottenere la cittadinanza in Francia, senza alcuna condizione di residenza. Resta fermo, invece, l'articolo 21-20 del codice civile, in forza del quale non è necessaria la residenza quinquennale ai fini della naturalizzazione per i soggetti che sono cittadini di Stati o Territori in cui la lingua (o una delle lingue ufficiali) è il francese, o nell'ipotesi in cui siano madrelingua francese o, infine, nell'eventualità in cui danno prova di aver svolto un percorso di istruzione di almeno cinque anni in lingua. “*Peut être naturalisée sans condition de stage la personne qui appartient à l'entité culturelle et linguistique française, lorsqu'elle est ressortissante des territoires ou Etats dont la langue officielle ou l'une des langues officielles est le français, soit lorsque le français est sa langue maternelle, soit lorsqu'elle justifie d'une scolarisation minimale de cinq années dans un établissement enseignant en langue française.*”

¹³³ L'articolo 9(1)(c) della legge sulla cittadinanza italiana (Legge 5 febbraio 1992, n.91 – *Nuove norme sulla cittadinanza*) riduce a quattro gli anni di residenza per i cittadini dei paesi membri dell'Unione Europea ai fini della naturalizzazione; mentre per i cittadini extracomunitari è fissato un periodo più lungo (dieci anni).

¹³⁴ Ai cittadini europei non solo è richiesto un periodo di residenza più breve ai fini della naturalizzazione – sei anni piuttosto che dieci, *ex art. 11a (4) (2) StbG* – ma sono fra quei soggetti che hanno il *diritto* ad essere naturalizzati (*Rechtsanspruch*) se possiedono i requisiti previsti dalla legge. Negli altri casi, invece, la naturalizzazione costituisce una decisione discrezionale delle autorità.

¹³⁵ L'articolo 5(d) del codice greco sulla cittadinanza fissa a tre, piuttosto che a sette, gli anni di residenza necessari per la naturalizzazione di alcune categorie di soggetti, fra i quali sono inseriti anche i cittadini dei paesi membri dell'Unione Europea.

¹³⁶ Si veda *supra* nota 122.

¹³⁷ Tale pratica era già diffusa nell'antica Grecia, dove si concedeva la cittadinanza a titolo onorifico per servizi prestati alla città. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 86. Più di recente, invece, è salito agli onori della cronaca il caso del ventiduenne maliano *sans-papiers* che ha ricevuto la cittadinanza francese dopo aver salvato un bambino arrampicandosi a mani nude fino al quarto piano di un palazzo a Parigi. LE FIGARO, *Mamoudou Gassama naturalisé après avoir sauvé un enfant*, 13-09-2018.

<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/09/13/97001-20180913FILWWW00019-mamoudou-gassama-naturalise-apres-avoir-sauve-un-enfant.php> (ultimo accesso 9 ottobre 2018).

¹³⁸ Art. 25(1), *Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG)*.

Oltre a garantire l'ingresso dello straniero nella comunità politica dopo la nascita, la naturalizzazione permette d'esplicare anche altre funzioni. Liav Orgad ne individua tre: *contract*, *political test*, *nation building*¹³⁹. Le discipline nazionali in materia di naturalizzazione generalmente perseguono tali funzioni congiuntamente al fine di realizzare un unico obiettivo: preservare l'identità culturale del paese. Difatti, Orgad evidenzia che la disciplina della naturalizzazione contribuisce a far luce sulle caratteristiche che definiscono la stessa identità nazionale: “[N]aturalization policy – the requirements that ‘they’ must fulfill in order to join ‘us’ – mirrors the qualities that ‘we’ value in others and reflects the essentials that define ‘us’ as a nation”¹⁴⁰.

In primo luogo, la naturalizzazione può essere considerata una sorta di contratto “sociale” fra lo Stato e il candidato (*contract*). Coloro che aspirano a diventare cittadini devono infatti manifestare il loro consenso alle regole della comunità politica, dichiarando di obbedire alle leggi dello Stato, di rispettare e condividerne i valori e di comprendere i doveri e le responsabilità del cittadino. Come “corrispettivo”, lo Stato riconosce il soggetto come membro della comunità politica e gli attribuisce diritti e libertà. Talvolta ciò si traduce in un vero e proprio contratto che, in molti casi, deve essere sottoscritto ben prima della naturalizzazione. Puntuale, a tal proposito, il *contract d'accueil et d'intégration* (dal luglio del 2016 *contract d'intégration républicaine*) francese, introdotto nel 2003 con carattere facoltativo e diventato obbligatorio nel 2006 per gli stranieri – ad eccezione dei cittadini dello spazio economico europeo e della Svizzera – che entrano per la prima volta nel territorio dello Stato e intendano stabilirvisi durevolmente¹⁴¹. Un'altra modalità per suggellare tale consenso sta nel giuramento di fedeltà, che sarà oggetto di approfondimento nei paragrafi 7 e 8, in relazione al caso *Ishaq v. Canada*. Nel caso del giuramento, alle predette componenti si aggiunge pure l'elemento della dichiarazione di fedeltà allo Stato, nel senso di lealtà al Sovrano, alla Repubblica o alla Costituzione...

¹³⁹ L. ORGAD, *Naturalization*, cit., p. 338.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 337 e 338.

¹⁴¹ LOI n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France; Décret n° 2016-900 du 1er juillet 2016 pris pour l'application de l'article 1er de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et relatif au parcours personnalisé d'intégration républicaine; Arrêté du 1er juillet 2016 relatif au modèle type de contrat d'intégration républicaine créé par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France; Arrêté du 1er juillet 2016 relatif aux formations civique et linguistique prescrites aux étrangers signataires du contrat d'intégration républicaine créé par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France; Décret 2016-1546 du 28 octobre 2016; Arrêté du 25 juillet 2017 modifiant l'arrêté du 1er juillet 2016 relatif aux formations civique et linguistique.

Orgad evidenzia che, in alcune circostanze, tali “contratti sociali”, nella forma di accordi di integrazione o di giuramenti, possono comportare delle sanzioni qualora il soggetto violi gli obblighi ivi previsti, mentre in altre situazioni impongono unicamente un vincolo morale, attraverso il quale si mettono in luce i diritti e gli obblighi in capo al soggetto che chiede di entrare a far parte della comunità politica. Va però precisato che, spesso, contratti e giuramenti si limitano a indicare i doveri e le responsabilità che già appartengono ai cittadini, ma non mancano ipotesi in cui individuano degli obblighi aggiuntivi nei confronti dei soli soggetti naturalizzati. Ciò comporta la creazione di differenziate categorie di contratti sociali e mette in evidenza che coloro che aspirano a diventare cittadini mediante la naturalizzazione hanno degli obblighi ulteriori rispetto ai cittadini per nascita¹⁴².

La naturalizzazione, come sopra detto, è idonea a svolgere altre due funzioni: un filtro a mo' di *political test* e un ruolo di *nation building*. In primo luogo, tale processo, considerato nella sua interezza, persegue l'obiettivo di verificare che il candidato sia degno della comunità politica in cui aspira ad entrare a far parte (*political test*). A differenza del contratto, alla cui base c'è un rapporto sinallagmatico, anche se sbilanciato, qui la relazione si fonda su una prova a cui viene sottoposto colui che richiede la naturalizzazione e nel corso della quale dimostra di essere un *buon cittadino*. Come si è già anticipato, in molti paesi occidentali è invalso il *trend* di introdurre dei test di cittadinanza nel processo di naturalizzazione i quali mirano a testare le competenze linguistiche e la conoscenza di storia, cultura e valori del paese. In secondo luogo, l'intero processo di naturalizzazione può avere il fine di consolidare l'idea stessa di nazione (*nation building*), promuovendo il senso di appartenenza nella nuova comunità politica e di attaccamento ai suoi valori¹⁴³. Spesso tale obiettivo si traduce praticamente nei corsi di integrazione che mirano non solo ad insegnare la storia e l'educazione civica ed istituzionale del paese, ma anche ad imprimere nei candidati cittadini lo stile di vita, i valori e la cultura della società ospitante. Naturalmente, tale processo di rafforzamento dell'identità nazionale non esaurisce la sua funzione nella disciplina della naturalizzazione, ma è perfino idoneo a definire la stessa identità nazionale.

¹⁴² *Ibidem*, pp. 340 e 341. Si veda anche E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, cit., pp. 60 e 61.

¹⁴³ “[T]he process of naturalization aims at cultivating a ‘love of country’ and attachment to its cultural identity. In often centers on national canons – real or imagined – historical events, symbols, ways of life, and patriotic rituals”. L. ORGAD, *Naturalization*, cit., p. 342.

Tuttavia, non pare possibile prevedere e valutare se le tre funzioni (*contract, political test, nation building*) siano effettivamente realizzate attraverso l'intero processo di naturalizzazione e se, inoltre, possa affermarsi che un soggetto sia integrato o condivida i valori della società dopo aver frequentato un corso di integrazione o dopo aver risposto correttamente al test di cittadinanza. Oltretutto, l'efficacia degli obiettivi che uno Stato si prefigge con la naturalizzazione sono messi ulteriormente in discussione nel contesto dell'Unione Europea dove, una volta acquisita la cittadinanza di un paese, l'individuo acquisisce il diritto di circolazione e soggiorno negli altri Stati membri, con il rischio che, da un lato, vengano frustrate le regole sulla naturalizzazione presenti in un certo paese e, dall'altro, siano sfruttate le discipline meno rigide stabilite in un determinato ordinamento soltanto per acquisire più facilmente la cittadinanza, nazionale ed europea, per poi spostarsi in un altro Stato.

Indubbiamente, la naturalizzazione, costituendo il *trait d'union* fra l'immigrazione e l'ingresso nella comunità dei cittadini, rappresenta l'ambito che, in materia di cittadinanza, si espone per primo ad essere modificato in maniera estensiva o più spesso, come accaduto negli ultimi decenni, in senso restrittivo. A ciò si deve aggiungere che, fissando le regole in base alle quali uno straniero può diventare cittadino, è idoneo a rilevare molto sull'identità nazionale dello Stato. Ciò è particolarmente evidente nella cd. *culturalizzazione della cittadinanza*, a cui saranno dedicate le pagine che seguono.

5. Diventare cittadini attraverso la naturalizzazione: requisiti linguistici, civici e valoriali

Dopo aver esaminato gli elementi strutturali della naturalizzazione, occorre mettere in evidenza quelli nei quali più compiutamente si è realizzata la *culturalizzazione*, nell'ambito del più ampio *restrictive turn* in materia di cittadinanza. Come evidenziato da Liav Orgad, il processo di naturalizzazione è sottoposto a degli importanti cambiamenti di tipo giuridico, economico e culturale¹⁴⁴. Se il fattore economico è diventato centrale per la naturalizzazione dei migranti altamente qualificati (*high-skilled*

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 348.

immigrants)¹⁴⁵ o per attrarre investitori¹⁴⁶, quello culturale ha acquisito un ruolo fondamentale al fine di impedire l'ingresso nella comunità politica agli immigrati che, invece, sono ritenuti indesiderabili (*low-skilled immigrants*). Difatti, per un verso le migrazioni globali hanno determinato una maggiore e, in un certo senso, necessaria apertura della disciplina sulla cittadinanza, nell'ottica di riconoscere le diverse generazioni di immigrati, per l'altro si deve mettere in evidenza un *trend* restrittivo, la cd. *culturalizzazione della cittadinanza*, in forza della quale le conoscenze civiche, culturali e valoriali della società diventano delle fondamentali prerogative per la naturalizzazione. Negli ultimi due decenni, infatti, sono stati oggetto di importanti modifiche quei requisiti che Sara Wallace Goodman chiama "*membership criteria*" – padronanza della lingua, conoscenza della Costituzione, della storia e dei valori del paese, professione di fedeltà allo Stato... – che, a differenza delle altre condizioni fissate, richiedono una condotta proattiva da parte del candidato cittadino, nonché un'attività preparatoria¹⁴⁷.

Liav Orgad definisce tale fenomeno una "difesa culturale", dal momento che mira a tutelare la cultura nazionale. Esso si traduce praticamente in cinque provvedimenti: test di cittadinanza, requisiti linguistici, giuramento di fedeltà, condizioni di attaccamento (*attachment requirements*)¹⁴⁸ e contratti o accordi di integrazione¹⁴⁹. In effetti sono provvedimenti esemplificativi del *restrictive turn* in materia di cittadinanza e hanno l'obiettivo di assicurare che un soggetto sia sufficientemente integrato prima che entri a

¹⁴⁵ Si veda A. SHACHAR, *Picking Winners: Olympic Citizenship and the Global Race for Talent*, in *The Yale Law Journal*, 120, p. 2011.

¹⁴⁶ Emblematico il fenomeno della cittadinanza "in vendita" A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, *Should Citizenship be for Sale?*, in *EUI Working Paper*, RSCAS 2014/01; J. DZANKIC, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, in *EUI Working Paper*, RSCAS 2012/14.

¹⁴⁷ "[m]embership conditions require the applicant to take proactive, preparative measures or to declare his or her loyalty to complete the naturalisation process" S.W. GOODMAN, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, cit., p. 13.

¹⁴⁸ Si rifletta opportunamente sull'*attachment requirement* previsto dalla legge danese in forza del quale, per ottenere un permesso di residenza a fini di ricongiungimento familiare, i richiedenti dovevano dar prova che i legami con la Danimarca fossero più forti di quelli riferibili ad un altro paese. Tale regola, però, era stata successivamente modificata, con l'introduzione di una specifica esenzione in capo a coloro che possedevano la cittadinanza danese da almeno 28 anni (cd. *the 28-year rule*). Tuttavia, il combinato disposto della condizione di attaccamento e della regola dei 28 anni era idoneo a creare una duplice discriminazione indiretta: in primo luogo, tra coloro che avevano acquisito la cittadinanza danese alla nascita e coloro che erano stati naturalizzati successivamente e poi tra cittadini di origine danese e cittadini con un'altra origine etnica, sulla base dell'assunto che i cittadini naturalizzati, nella maggior parte dei casi, hanno una diversa origine etnica, mentre lo stesso non può affermarsi rispetto ai cittadini per nascita. La disciplina danese è stata oggetto di una duplice decisione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. ECHR, Second Section, *Biao v. Denmark*, 38590/10, 25-03-2014 e ECHR, Grand Chamber, *Biao v. Denmark*, 38590/10, 24-05-2016.

¹⁴⁹ L. ORGAD, *The Cultural Defence of Nations: a Liberal Theory of Majority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 86.

far parte della comunità dei cittadini. Questioni potenzialmente problematiche, in relazione alla diffusione di tali misure, saranno esaminate estensivamente nel seguito; tuttavia, occorre già menzionare il fatto che l'utilità e gli effetti concreti di simili provvedimenti risultano difficili da prevedere in astratto, considerato che molto dipende da come vengono adoperati in concreto.

I test di cittadinanza mirano a verificare se il candidato abbia acquisito le conoscenze necessarie per entrare a fare parte della comunità dei cittadini. I test sono molto diversi tra loro; generalmente hanno forma scritta, ma non mancano casi in cui l'esame viene svolto oralmente, mediante un'intervista, come ad esempio accade negli Stati Uniti d'America o in Francia. Vanno poi distinti test linguistici e civici.

I primi mirano a verificare le competenze linguistiche del candidato cittadino e sono maggiormente utilizzati, sia per anticipazione storica che numericamente. La lingua, infatti, costituisce senza dubbio il principale canale di comunicazione, ma riveste anche un importante valore identitario¹⁵⁰. Di conseguenza, le conoscenze linguistiche – che possono essere valutate mediante un test o un'apposita certificazione – rappresentano strumenti essenziali per gli interscambi informativi con gli altri consociati e per la partecipazione attiva alla vita sociale e politica della comunità, nonché per migliori *performances* in ambito lavorativo.

Tuttavia, nel solco del trend restrittivo cui si è fatto riferimento nell'introduzione, i test linguistici non soltanto si sono notevolmente diffusi ma, ove erano già impiegati, il grado di padronanza linguistica richiesta si è mostrato sempre più alto. In Danimarca, ad esempio, il livello previsto è il B2 che, nel *Common European Framework of Reference for Languages*, corrisponde ad una fascia intermedio/superiore¹⁵¹.

È possibile affermare che la verifica delle competenze linguistiche sia stata, soprattutto in passato, più frequente di quanto si possa effettivamente stabilire, atteso che molto spesso tale requisito non era inserito nella legge sulla cittadinanza, bensì era contemplato nelle fonti secondarie o implicitamente incluso nelle clausole di integrazione. Emblematici, in questo senso, sono i paesi scandinavi dove fino agli anni Cinquanta, pur essendo dato per acquisito che parlare la lingua del paese fosse un'abilità

¹⁵⁰ Si veda G. MILANI, *Cittadini jure linguae: test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, Giuffrè, 2017.

¹⁵¹ E. ERSBØLL, *Citizen Acquisition: Increasing Trend of Testing Civic Integration*, in Y. PASCOU & T. STRIK (Eds.), *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States*, Nijmegen, Wolf Legal Publisher, 2012, p. 177.

irrinunciabile ai fini della naturalizzazione, per differenti motivazioni¹⁵², non era un requisito previsto nelle norme sulla naturalizzazione medesima¹⁵³.

Sussistono comunque due tipologie di eccezioni in base alle quali i candidati cittadini possono essere dispensati dalla verifica linguistica: la prima individuabile nell'ipotesi in cui tali conoscenze si diano per acquisite, perché, ad esempio, il soggetto è stato educato nel paese o ha già assolto all'accertamento dei requisiti linguistici per ottenere il permesso di soggiorno; la seconda rinvenibile nel caso di particolari categorie di persone che per ragioni di età oppure per disabilità fisiche o mentali sono esonerate dal test.

Resta pacifico, intanto, che la lingua è assolutamente il primo ed importante fattore di integrazione nella nuova comunità sociale e politica. Però, come già accennato, alti livelli linguistici possono essere stabiliti con finalità escludenti. Si pensi alle leggi sulla cittadinanza adottate nei paesi dell'Est Europa all'indomani dell'indipendenza. In particolare, i paesi baltici, grazie soprattutto alla massiccia immigrazione dalle altre Repubbliche ex comuniste e dopo aver subito la quasi cinquantennale occupazione sovietica con l'inevitabile russificazione dell'area, temevano di perdere la loro stessa identità nazionale, unitamente a lingua e cultura. Di conseguenza, nel corso degli anni Novanta, le modifiche introdotte alle norme sulla naturalizzazione imponevano il possesso di elevati livelli linguistici, nonché la conoscenza della Costituzione e della legge sulla cittadinanza. A ciò, in Lettonia, si aggiungeva anche la conoscenza della storia del paese e dell'inno nazionale¹⁵⁴.

¹⁵² Ersbøll evidenzia che né in Norvegia né in Svezia erano codificate queste clausole, perché entrambi i paesi avevano delle minoranze linguistiche (finlandesi e lapponi) e ciò avrebbe comportato delle necessarie, ma complesse deroghe. E. ERSBØLL, *Citizen Acquisition: Increasing Trend of Testing Civic Integration*, cit., p. 173.

¹⁵³ E. ERSBØLL, *Citizen Acquisition: Increasing Trend of Testing Civic Integration*, cit., pp. 172 e ss.

¹⁵⁴ Si osservi che la questione della popolazione russofona in Lettonia non ha solo determinato l'approvazione di norme sulla naturalizzazione particolarmente stringenti, ma anche problematiche concernenti la stessa cittadinanza lettone. Difatti, la legge sulla cittadinanza entrata in vigore dopo l'indipendenza riconosceva come cittadini solo coloro che erano già tali al momento dell'occupazione sovietica (17 giugno 1940) e i loro discendenti, mentre si consideravano titolari dello *status* di cittadini i russi che vivevano nel paese, i quali, avendo già perso la cittadinanza sovietica dopo il crollo dell'URSS, rischiavano di rimanere apolidi. Grazie anche al ruolo giocato dagli Stati occidentali e dalle Organizzazioni internazionali che intendevano evitare altri conflitti etnici, nonché potenziali denazionalizzazioni di massa e relative espulsioni, nel 1995 il Parlamento lettone creò uno *status* speciale, i cd. *nepilsoņi* (letteralmente non-cittadino), di cui erano titolari i russi che non avevano acquisito né la cittadinanza lettone né altre cittadinanze. Nonostante tale *status* avesse natura provvisoria, nel 2015 erano presenti ancora 250.000 *nepilsoņi*. Pur essendo stata loro riconosciuta una serie di diritti (come ad esempio la residenza permanente, l'ingresso nel territorio dello Stato...), non sono titolari dei diritti politici e, inoltre, sono vincolati a numerose limitazioni (si pensi che non possono svolgere alcune professioni – avvocato, giudice, notaio – e

Diversamente, i test civici di cittadinanza puntano ad esaminare la conoscenza della storia, della Costituzione, delle istituzioni politiche e sociali, oltre che di principi e valori condivisi del paese di accoglienza. Sebbene non siano così comuni come i test linguistici, va rilevata una progressiva diffusione degli stessi, soprattutto in ambito europeo. Da un punto di vista squisitamente pratico, tali test possono presentare un grado maggiore o minore di difficoltà che può dipendere dalla preventiva organizzazione di corsi di formazione civica o linguistica, ma anche dal fatto che siano messi a disposizione il materiale di studio, anche multilingue – come accade, ad esempio, in Stati Uniti d’America¹⁵⁵, Canada¹⁵⁶, Regno Unito¹⁵⁷, Francia¹⁵⁸ e Australia¹⁵⁹ –, o una banca-dati con le domande, oppure dall’opzione per cui il soggetto ha la possibilità di eseguire la parte civica del test in una lingua diversa. Al pari dei test linguistici, possono essere sostenuti in forma scritta o mediante un’intervista e ne sono esonerati alcuni soggetti, in base all’età o alla disabilità (fisiche o mentali).

Si rileva in ogni caso che, sin dai primi anni Duemila, le conoscenze civiche e l’attaccamento ai principi e ai valori del paese di approdo sono diventati i requisiti per la naturalizzazione oggetto delle più importanti revisioni, attraverso la diffusione dei test di cittadinanza, negli Stati in cui non erano ancora presenti, oppure, nei paesi che già li adoperavano, mediante modifiche in senso simbolicamente e praticamente restrittivo¹⁶⁰.

Tre sono i principali fattori scatenanti. In primo luogo, la critica concernente il fallimento dell’integrazione degli immigrati, soprattutto di religione islamica, unitasi

sono stabilite delle restrizioni riguardanti il diritto di proprietà). La Corte europea dei diritti dell’uomo è stata più volte chiamata a pronunciarsi sul punto: si vedano ECHR, Fourth Section, *Podkolzina v. Latvia*, 46726/99, 9-04-2002; ECHR, Première Section, *Federova et autres contre la Lettonie*, 69405/01, 9-10-2003; ECHR, Première Section, *Aleksandr Kolosovskiy contre la Lettonie*, 50183/99, 29-01-2004; ECHR, Grand Chamber, *Slivenko v. Latvia*, 48321/99, 9-10-2003; ECHR, Grand Chamber, *Andrejeva v. Latvia*, 55707/00, 18-02-2009.

¹⁵⁵ U.S. Citizenship and Immigration Services, *Learn About the United States. Quick Civics Lessons for the Naturalization Test*.

¹⁵⁶ Citizenship and Immigration Canada, *Discover Canada. The Rights and Responsibilities of Citizenship. Life in the United Kingdom. A Guide for New Residents*, The Stationery Office (a pagamento).

¹⁵⁷ Ministère de l’Intérieur, *Livret du citoyen*, Édition: Mars 2015.

¹⁵⁸ Australian Government – Department of Home Affairs, *Australian Citizenship. Our Common Bond*.

¹⁶⁰ Cfr. *ex multis*: A. ETZIONI, *Citizenship Tests: A Comparative, Communitarian Perspective*, in *The Political Quarterly*, Volume 78, No. 3, 2007; L. ORGAD, *The Cultural Defence of Nations: a Liberal Theory of Majority Rights*, cit.; S.W. GOODMAN, *Fortifying Citizenship policy strategies for Civic integration in Western Europe*, in *World Politics*, 64, 4, 2012; R. VAN OERS, E. ERSBØLL, D. KOSTAKOPOULOU, *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2010; R. VAN OERS R., *Deserving Citizenship: citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2013; S. BURCH ELIAS, *Testing Citizenship*, in *Boston University Law Review*, 96, 2016; G. MILANI, *Cittadini jure linguae: test linguistici e cittadinanza in Europa*, cit.

all'intensificarsi dei flussi migratori dall'inizio del XXI secolo. In secondo luogo, gli attentati terroristici, anche questi di matrice islamica, che, sin dall'11 settembre, hanno colpito la maggior parte dei paesi occidentali e hanno determinato crescenti bisogni di sicurezza (anche) dall'interno, considerando che in molti casi gli autori di tali atti erano cittadini, spesso immigrati di prima o seconda generazione. Per di più, la facilità degli spostamenti e l'evoluzione delle tecnologie per la comunicazione hanno comportato un radicale cambiamento nella stessa esperienza della migrazione, giacché è più semplice e meno dispendioso continuare a mantenere i contatti con il paese d'origine e farvi ritorno. Ciò ha indubbiamente inciso sul radicamento dell'appartenenza e dell'integrazione nel paese di arrivo.

Il sinergico combinarsi di questi fattori ha indotto il progressivo bisogno di garantire una maggiore integrazione nella comunità sociale e politica, anche e soprattutto in relazione ai principi e ai valori della comunità di accoglienza. Di conseguenza le crescenti diversità etnica, linguistica, religiosa e culturale (unitamente all'esigenza di unità e coesione all'interno della comunità sociale e politica) non potevano che esplicitare la loro potenziale tensione proprio nell'ambito della disciplina della naturalizzazione, procedimento-ponte fra immigrazione e cittadinanza che, come s'è visto, indica la piena appartenenza alla comunità politica e sociale.

Tale trend restrittivo ha interessato trasversalmente i paesi occidentali e, in special modo, quelli a forte indice di immigrazione. Comunque, bisogna mettere immediatamente in evidenza che la verifica delle competenze linguistiche e delle conoscenze civiche e valoriali si è diffusa in molti ordinamenti giuridici che, tuttavia, sono molto diversi per storia, politiche di immigrazione e integrazione e, non ultime, per le dominanti concezioni sulla cittadinanza. La crescita più evidente si registra nel contesto europeo¹⁶¹, al luglio del 2018, quando l'adozione di un test di cittadinanza ormai impegnava già la metà dei 28 paesi membri dell'Unione Europea¹⁶².

¹⁶¹ Si guardino le tabelle, aggiornate al 2010, in cui è indicata la diffusione dei test linguistici e civici di cittadinanza in 33 paesi europei (gli allora 27 Stati Membri dell'Unione Europea e Croazia, Islanda, Moldavia, Norvegia, Svizzera, Turchia) nel periodo che va dal 1998 al 2010. Sebbene venga indicata come più rapida la diffusione dei test linguistici – dai 6 del 1998 (prevalentemente paesi dell'Est Europa) ai 19 del 2010 – nel medesimo periodo i test civici sono passati da 4 ai 12. R. BAUBÖCK, S. W. GOODMAN, *Naturalisation*, cit, pp. 4 e 5.

¹⁶² M. M. MENTZELOPOULOU, C. DUMBRAVA, *Acquisition and Loss of Citizenship in EU Member States: Key Trends and Issues*, European Parliament Research Service, July 2018.

Christian Joppke ha opportunamente osservato che il *restrictive turn* ha interessato complessivamente la materia della cittadinanza, anche se ha esplicitato gli effetti potenzialmente più dirompenti proprio nell'ambito della naturalizzazione. Lo studioso ha delineato quattro cause¹⁶³.

In primo luogo, parametrare certe modalità di trasmissione della cittadinanza ad un mondo in cui sono notevolmente facilitati gli spostamenti internazionali. Si pensi all'attribuzione della cittadinanza mediante *ius soli* puro, ossia per il solo fatto della nascita sul territorio, senza alcuna condizione ulteriore (*unconditional ius soli*). Quest'ultimo non sarebbe più idoneo a garantire la sussistenza di quel *genuine link* con lo Stato che costituisce l'essenza del rapporto di cittadinanza.

In secondo luogo, rendere più stringenti i criteri connessi all'acquisizione facilitata della cittadinanza in presenza del matrimonio, al fine di scoraggiare il perpetuarsi di comunità etnicamente chiuse e segregate, nonché di combattere i matrimoni di convenienza. Le agevolazioni previste in questi casi, infatti, possono diventare problematiche nell'ipotesi in cui simili modalità di acquisizione della cittadinanza siano utilizzate dai cittadini, figli di immigrati, i cui partner provengono dal loro paese d'origine. In proposito, Joppke sottolinea l'importanza di tali riforme nell'ambito del problematico rapporto tra cittadinanza e migrazione che, mentre un tempo erano ambiti di disciplina indipendenti, oggi sono fortemente connesse e la cittadinanza viene adoperata anche con l'obiettivo di controllare gli effetti delle migrazioni. Nelle parole dello studioso: “[T]his is more than just a tinkering with a minuscule aspect of citizenship. Rather, the entire citizenship construct, which had once been kept strictly separate from the exigencies of migration control, has in effect been fused with and subordinate to migration control, with the delicate consequence that the rights of citizens become downwardly approximated to the rights of legal immigrants”¹⁶⁴.

In terzo luogo, tentare di scongiurare la creazione di comunità nazionali profondamente diverse, ma internamente disgregate, condizionando l'acquisizione della cittadinanza alle conoscenze civiche e identitarie (*shared identities, civic competences, and public order concerns*).

¹⁶³ C. JOPPKE, *Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?*, in *Law and Ethics of Human Rights*, Volume 2, Issue 1, 2008, pp. 6 ss.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 11.

In ultimo, rafforzare i legami con i cittadini espatriati, attraverso riforme che rendano più semplice il diritto alla cittadinanza o il suo mantenimento nonostante la diaspora.

Pur registrando la stretta nella disciplina della cittadinanza e della naturalizzazione, Joppke invita a ponderare l'utilizzo della definizione *restrictive turn*, considerato che la cittadinanza in ambito europeo continua a distinguersi per il suo carattere liberale¹⁶⁵. In molti paesi, infatti, nella medesima riforma o con modifiche successive sono stati introdotti degli elementi liberali – si pensi all'applicazione dello *ius soli*, all'ammissione della doppia cittadinanza... – accanto ai suindicati caratteri restrittivi¹⁶⁶.

Tuttavia, ciò che appare più problematico è che il *restrictive turn* – soprattutto i requisiti di integrazione civica e culturale – si esplica principalmente nei confronti di coloro che sono ritenuti non integrati, in particolare i musulmani, mentre gli elementi liberali – doppia cittadinanza, riconoscimento della nazionalità per la diaspora e la loro discendenza – servono allo scopo di mantenere i legami con i *co-ethnics* che si trasferiscono all'estero.

Gli Stati Uniti d'America¹⁶⁷ e il Canada¹⁶⁸, da antesignani, avevano già formalizzato prima dell'inizio del Terzo Millennio un test di cittadinanza, tanto che Stella Burch Elias definisce tali test un'invenzione americana¹⁶⁹. Verificare la padronanza linguistica e le competenze civiche dei candidati cittadini era, del resto, una pratica presente negli Stati Uniti d'America già alla fine dell'Ottocento, con l'intento di limitare l'immigrazione di soggetti ritenuti indesiderabili: dapprima persone provenienti dal sud e dall'est Europa, solitamente analfabeti; poi, nel corso degli anni Cinquanta del XX secolo, per limitare gli immigrati di origine asiatica o i nemici politici (*Immigration and Nationality Act 1952*) e, infine, più recentemente, i sudamericani (*Immigration Reform and Control Act 1986*). Nondimeno, nel 2008 il test è stato completamente riformato, in particolare nella parte civica, sostituendo le domande di cultura generale con quelle riguardanti la storia e i principi fondamentali della forma di governo statunitense (*rule of*

¹⁶⁵ “the restrictive trend occurred within an overall liberal, sometimes even liberalizing framework”. *Ibidem*, p. 33.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 40.

¹⁶⁷ *Requirements as to understanding the English language, history, principles, and form of government of the United States*, S. 312, *Immigration and Nationality Act* [8 U.S.C. 1423].

¹⁶⁸ Ss. 14 (*Official Languages Criteria*) e 15 (*Knowledge of Canada and Citizenship Criteria*), *Citizenship Regulations* (SOR/93-246).

¹⁶⁹ S. BURCH ELIAS, *Testing Citizenship*, cit., p. 2111.

law, First Amendment...)¹⁷⁰. Lo scopo, in tutta evidenza, era quello di dare maggiore spessore al test, in modo che esso non rappresentasse un mero esercizio mnemonico, ma costituisse un'occasione per imparare la storia e le istituzioni del paese e far propri i valori nazionali, i diritti e le responsabilità dei cittadini¹⁷¹. Tuttavia, tali modifiche introdotte hanno rappresentato un vero e proprio limite per le classi più povere e meno istruite il cui effetto escludente si è individuato specialmente in ordine al numero delle naturalizzazioni¹⁷². Come evidenza Park “[A] principle-based citizenship is premised on limited notions of certain disfavored groups – most notably, immigrants and nonwhite minorities – who are positioned as antithetical to democratic values. It demands that these groups relinquish their “otherness” to assimilate into citizenship community. Thus, a principle-based citizenship (...) masks an exclusionary construct”¹⁷³.

Al pari degli Stati Uniti d'America, anche in Canada era diffusa la pratica di sottoporre a verifiche linguistiche gli immigrati con la finalità di escludere determinate etnie, come ad esempio i cinesi. Pertanto, la centralizzazione e standardizzazione di questa procedura, facendo leva su un vero e proprio test linguistico e civico, introdotto nel 1994, non ha determinato significativi cambiamenti rispetto al passato. All'epoca, inoltre, l'introduzione del test, da parte del Governo guidato dal partito liberale, era giustificata da ragioni esclusivamente pragmatiche: adottare un test era meno dispendioso rispetto alle interviste condotte dal giudice della cittadinanza e consentiva di evadere più velocemente l'elevato numero di pratiche¹⁷⁴. Oltretutto, in un periodo in cui erano molto tese le relazioni tra il Canada anglofono e il Québec – dove nel 1995 si teneva il referendum per l'indipendenza – il Governo mirava sostanzialmente a favorire l'integrazione e la partecipazione politica delle comunità di immigrati. Tuttavia, nel 2010 il Governo conservatore ha modificato ben due volte le norme sul test di cittadinanza¹⁷⁵,

¹⁷⁰ Si veda U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, *Learn About the United States: Quick Civics Lessons for the Naturalization Test*, 2017.

¹⁷¹ Precise, al riguardo, le parole del Direttore del USCIS (U.S. Citizenship and Immigration Services): “[T]he goal of the new naturalization test is to inspire immigrants to learn about the civic values of this great Nation so that after they take the Oath of Allegiance, they will be fully prepared to participate in the democratic process. (...) By studying for the test, applicants will learn about our shared history and common civic values, but most importantly – learn to identify with them as their own”. U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES Monthly, October 2007, 2.

¹⁷² S. BURCH ELIAS, *Testing Citizenship*, cit., p. 2115.

¹⁷³ J. W. PARK, *A More Meaningful Citizenship Test – Unmasking the Construction of a Universalistic, Principle-Based Citizenship Ideology*, in *California Law Review*, 96, 4, 2008, p. 1002.

¹⁷⁴ M. PAQUET, *Beyond Appearances: Citizenship Tests in Canada and the UK*, in *Journal of International Migration and Integration*, 13, 2, 2012, p. 249.

¹⁷⁵ Si vedano le informazioni contenute in *OPERATIONAL BULLETIN 203*, 26 April 2010

col duplice obiettivo di rafforzare il valore della cittadinanza canadese – rendendo più complesso il superamento del test – e garantire una maggiore affidabilità del procedimento di verifica¹⁷⁶. Come negli Stati Uniti, tali innovazioni hanno comportato una diminuzione nel tasso di naturalizzazione, soprattutto fra le classi sociali più svantaggiate.

Alla luce di siffatte modifiche, alcuni studiosi (fra i quali Burch Elias) colgono il potenziale effetto escludente e discriminatorio di simili misure anche in paesi che sono tradizionalmente di immigrazione¹⁷⁷, come Stati Uniti d'America, Canada e Australia; altri autori (per tutti, Joppke) evidenziano che, in questi Stati, la naturalizzazione continua a distinguersi per il suo carattere liberale ed inclusivo¹⁷⁸.

In realtà, nonostante i più recenti mutamenti abbiano costituito un importante deterrente, i test di cittadinanza adoperati in Stati Uniti e Canada sarebbero sostanzialmente diversi da quelli europei e, come si vedrà, australiani. Difatti, sebbene sia presente un'attiva promozione del valore della cittadinanza – quale vincolo comune che tiene insieme una società etnicamente diversa – e la preparazione al test abbia il palese obiettivo di imprimere orgoglio patriottico e dare impulso all'identità civica, mancherebbe quell'esigenza di garantire *cultural commitments*, *moral values* ed *assimilation* che invece sono presenti nel contesto europeo e, anche se in misura minore, in Australia¹⁷⁹.

D'altro canto, l'Australia, presenta una situazione del tutto peculiare. Innanzitutto, fino agli anni Settanta del secolo scorso l'immigrazione di particolari etnie era limitata mediante la cd. *White Australia Policy*, che è stata ufficialmente abbandonata soltanto nel 1973, anche se la sua operatività, in precedenza, era stata in parte già ridotta. In particolare, ai sensi dell'*Immigration Act* del 1901, veniva negato l'ingresso nel paese a chi non riuscisse a superare il cd. *dictation test*, cioè scrivere correttamente sotto dettatura

<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/bulletins-2010/203-april-26-2010.html>
e OPERATIONAL BULLETIN 244, 13 October 2010

<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/bulletins-2010/244-october-13-2010.html> (ultimo accesso 15 ottobre 2018).

¹⁷⁶ Cfr. ss. 14 (*Official Languages Criteria*) e 15 (*Knowledge of Canada and Citizenship Criteria*) of the *Citizenship Regulations*, SOR/93-246.

¹⁷⁷ S. BURCH ELIAS, *Testing Citizenship*, cit., pp. 2111 e ss.

¹⁷⁸ C. JOPPKE, *Through the European looking glass: citizenship tests in the USA, Australia, and Canada*, in *Citizenship Studies*, 17, 1, 2013.

¹⁷⁹ S. BURCH ELIAS, *Testing Citizenship*, cit., p. 2120.

un brano di cinquanta parole in una qualsiasi lingua europea¹⁸⁰. Eppure, a differenza di Stati Uniti e Canada, l’Australia ha introdotto un test soltanto nel 2007, con l’obiettivo di conferire maggior valore alla cittadinanza australiana¹⁸¹. L’approccio australiano viene definito ibrido¹⁸², perché, da un lato, il dibattito che ha accompagnato l’introduzione del test è stato molto simile a quello europeo – scarsa integrazione degli immigrati, soprattutto di religione musulmana, minaccia terroristica derivante dai cd. *homegrown terrorists...* –, ma la natura prettamente civica delle domande lo rende molto simile a quello americano o canadese; dall’altro lato, pare che l’Australia, al pari dei paesi europei, promuova attivamente l’affermazione e la condivisione dei valori della società da parte dei nuovi arrivati. Ciò si deduce chiaramente dal fatto che coloro che fanno domanda per permessi temporanei o per ottenere determinati visti (*provisional*, *permanent* e anche alcuni *temporary visas*) devono firmare l’*Australian values statement*, in cui vengono indicati i fondamentali principi ispiratori della società australiana¹⁸³.

Per quanto concerne il contesto europeo, bisogna evidenziare che, sebbene siano diverse tra loro le discipline dei numerosi paesi (come ad esempio Austria¹⁸⁴, Francia¹⁸⁵, Germania¹⁸⁶, Paesi Bassi¹⁸⁷, Regno Unito¹⁸⁸...) ¹⁸⁹ che, a partire dagli anni Duemila, hanno introdotto test linguistici e civici di cittadinanza, il filo rosso che le unisce è unico: l’ingresso nella comunità politica è stato ridefinito ed è stato sottoposto a ulteriori

¹⁸⁰ S. 3(a), *Immigration Restriction Act 1901*.

¹⁸¹ *Australian Citizenship Amendment (Citizenship Testing) Act 2007*.

¹⁸² S. BURCH ELIAS, *Testing Citizenship*, cit., pp. 2153 e 2154.

¹⁸³ “*Australian society respect for the freedom and dignity of the individual, freedom of religion, commitment to the rule of law, Parliamentary democracy, equality of men and women and a spirit of egalitarianism that embraces mutual respect, tolerance, fair play and compassion for those in need and pursuit of the public good;*

Australian society values equality of opportunity for individuals, regardless of their race, religion or ethnic background;

the English language, as the national language, is an important unifying element of Australian society.”
Australian Government, Department of Home Affairs

<https://www.homeaffairs.gov.au/trav/life/aust/values-statement/living-in-australia-values-statement-long>
(ultimo accesso 15 ottobre 2018).

¹⁸⁴ Art. 10a(1) e (6), *Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG)*.

¹⁸⁵ Artt. 21-24 *Code civil*.

¹⁸⁶ S. 10(6) e (7), *Staatsangehörigkeitsgesetz, StAG*.

¹⁸⁷ Art. 8(1)(d), *Rijkswet op het Nederlanderschap*.

¹⁸⁸ S. 1(c)(ca), *Schedule 1, Requirements for Naturalization, British Nationality act 1981*.

¹⁸⁹ Più diffusamente, si veda *ex multis* R. VAN OERS, E. ERSBØLL, D. KOSTAKOPOULOU, (Eds.), *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, cit.

condizioni, prima fra tutte, l'adesione ai valori fondanti del paese¹⁹⁰. Di conseguenza, non c'è soltanto lo scopo di favorire la partecipazione civica dei soggetti che entrano a far parte della comunità dei cittadini, ma è evidente, anche e soprattutto, la dimensione valoriale. Ufficialmente, tali misure mirano a garantire l'integrazione degli stranieri, anche se dal dibattito politico che ha accompagnato le riforme si evince, in maniera nemmeno tanto celata, la marcia di avvicinamento ad ulteriori scopi: controllare l'immigrazione e rendere l'acquisizione della cittadinanza più complessa¹⁹¹.

D'altra parte, in Europa si assiste pure ad una notevole anticipazione del requisito dell'integrazione. In primo luogo, alcuni ordinamenti (tra cui Francia¹⁹², Germania¹⁹³, Paesi Bassi¹⁹⁴) richiedono un certo livello di integrazione, sia linguistica che civica, prima che si possa far ingresso nel paese (*integration abroad policy*), soprattutto nelle ipotesi di ricongiungimento familiare, in quanto queste, solitamente, comportano l'arrivo di persone scarsamente o del tutto non specializzate. In secondo luogo, in diversi paesi (come, ad esempio, Francia¹⁹⁵ e Italia¹⁹⁶) sono stati introdotti accordi o contratti di integrazione, i quali devono essere sottoscritti da parte degli immigrati che entrano per la prima volta nel nuovo territorio e intendano stabilirvisi durevolmente.

Come criticamente osservato da Sergio Carrera, tali fenomeni sono indicativi di un processo di espansione e normativizzazione dell'integrazione.¹⁹⁷ Per un verso, infatti, l'integrazione nella comunità politica e sociale è richiesta ben prima di entrare a far parte della comunità dei cittadini e, per l'altro lato, diventa oggetto di un vero e proprio contratto obbligatorio fra le "parti". Per quanto riguarda più specificamente i contratti o

¹⁹⁰ "Political belonging has been redefined and made conditional upon newcomers' commitment to the host country and acceptance of its values." R. VAN OERS, E. ERSBØLL, D. KOSTAKOPOULOU, *Mapping the redefinition of belonging in Europe*, in Id. (Eds.), *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, cit., p. 307.

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 320 e 321.

¹⁹² *Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*.

¹⁹³ *2007 Amendment to Immigration Act*.

¹⁹⁴ *Dutch Civic Integration Abroad Act 2005 (Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet Inburgering in het Buitenland)*.

¹⁹⁵ Si veda *supra* nota 141.

¹⁹⁶ Il cd. *pacchetto sicurezza*, approvato con legge 15 luglio 2009, n. 94 ha introdotto l'accordo di integrazione all'art. 4-bis del D. Lgs 286/1998 (TU Immigrazione). Il 10 marzo 2012 è entrato in vigore il D.P.R. 14 settembre 2011 n. 179, ovvero il regolamento che disciplina l'accordo di integrazione. Da tale data, tale strumento è diventato operativo.

¹⁹⁷ S. CARRERA, *Nationality, Immigration and 'the Republican Integration' in France: Normativisation, Expansionism and Externalisation*, in E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA (Eds.), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, Ashgate, 2009, pp. 315 ss.

accordi di integrazione, lo Stato, fra i principali vincoli assunti, si adopera per assicurare il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali e a sostenere il nuovo arrivato nel percorso di integrazione, mentre lo straniero sopraggiunto si impegna a raggiungere un adeguato livello linguistico, nonché a conoscere le leggi dello Stato e i valori fondamentali. Tuttavia, come è stato evidenziato rispetto all'accordo di integrazione italiano (anche se tali critiche possono essere ragionevolmente estese anche ad altri paesi), si tratta di un rapporto sbilanciato, tenendo conto che a soffrire le conseguenze di una violazione del contenuto dell'accordo è verosimilmente soltanto lo straniero, al quale, per esempio, non viene rinnovato il permesso di soggiorno. Inoltre, pur mirando a favorire un'integrazione sia culturale che valoriale, però praticamente imposta all'immigrato, a quest'ultimo non rimane altra scelta se non aderire. Oltretutto, tali contratti o accordi non sono proporzionati rispetto alla domanda, considerato che devono essere sottoscritti ben prima della naturalizzazione¹⁹⁸.

La verifica della padronanza della lingua e delle conoscenze civiche non sono una assoluta novità nell'ambito della naturalizzazione: come sopra visto, sono esemplificative le esperienze dei cd. paesi di immigrazione (Stati Uniti, Canada e Australia) e quelle dei paesi nordici. Ciò che è nuovo e può sussumersi nel *restrictive turn* della disciplina della cittadinanza è che, sulla spinta dei crescenti flussi migratori, della retorica relativa alla mancata integrazione di certi gruppi e non ultimo del fenomeno del terrorismo, le verifiche delle conoscenze linguistiche e, soprattutto, civiche sono state *standardizzate* in forma di test (sempre più articolati e complessi), in alcuni casi sono state addirittura *anticipate* al momento dell'ingresso del territorio dello Stato e sono diventate oggetto di un *accordo* o di un *contratto* con lo Stato medesimo. A tanto si deve aggiungere che, in taluni casi, è richiesta ai candidati cittadini anche un'esplicita adesione di carattere valoriale. A questo punto, si può parlare di un'autentica *culturalizzazione della cittadinanza*.

¹⁹⁸ Si vedano R. MIELE, *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, in *Gli Stranieri*, 2009; N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XIII, 4-2011; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in G. CAGGIANO (cur.), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2014; G. SAVIO, *La disciplina dell'ingresso e del soggiorno*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (cur.), *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, II ed., Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2015; P. CUTTITTA, *Mandatory Integration Measures and Differential Inclusion: The Italian Case*, in *Journal of International Migration and Integration*, 17(1), 2016; A. GIUFFRIDA, *L'accordo di integrazione: ricostruzione dogmatica dell'istituto e profili di (dubbia) costituzionalità*, in *GiustAmm.it*, 11, 2016.

6. *Culturalizzazione della cittadinanza: integrazione o esclusione?*

Il rapporto fra immigrazione, integrazione e cittadinanza è al centro della questione concernente la cd. *culturalizzazione della cittadinanza*. Per lungo tempo si è ritenuto che la cittadinanza costituisse unicamente un tassello facilitatore dell'integrazione che, viceversa, rappresenta un processo molto più lungo, articolato ed effettivamente facilitato dalla prolungata residenza nel territorio dello Stato e, dunque, dall'organica combinazione di tempo ed "esperienza sul campo". I test di cittadinanza e tutte le altre misure sopra esaminate assumono, invece, una diversa concezione preliminare: infatti, a ben riflettere, la naturalizzazione costituisce il *premio* per l'avvenuta e completa integrazione dello straniero all'interno della comunità, una volta completatosi il procedimento previamente delineato e standardizzato¹⁹⁹. Come sopra osservato, inoltre, tali strumenti comportano un'espansione dell'integrazione, che deve essere raggiunta prima della naturalizzazione. In realtà, ciò che appare problematico è sia il *momento* della naturalizzazione nel percorso di integrazione, ma anche il *come* la naturalizzazione sia influenzata e continui ad influenzare l'integrazione.

Di per sé, non pare affatto errato stabilire un certo livello di integrazione, prima di ammettere un soggetto all'interno della comunità dei cittadini. La sezione 51 dell'*Explanatory Report to the European Convention on Nationality*²⁰⁰, sancisce che, oltre alla residenza per un periodo massimo di 10 anni, gli Stati sono liberi di stabilire le ulteriori condizioni relative alla naturalizzazione e questo particolarmente in rapporto all'integrazione dei candidati-cittadini. Tuttavia, tale condizione può assumere un certo indice discriminatorio sul versante dei *requisiti previsti* (si pensi al fatto che spesso sono richiesti dei livelli linguistici molto elevati – soprattutto per soggetti provenienti da paesi in cui sono parlate lingue di ceppi non europei – oppure che i candidati sono sottoposti a test di cittadinanza alle cui domande farebbero fatica a rispondere perfino i cittadini per nascita²⁰¹) e delle *modalità* attraverso le quali vengono concretamente amministrati nei

¹⁹⁹ Alcuni hanno sostenuto la differenza tra il contesto europeo e quello nordamericano. Stella Burch Elias, ad esempio, evidenzia che negli Stati Uniti d'America e in Canada l'acquisizione della cittadinanza viene considerata come un passaggio di un più lungo e complesso processo di integrazione nella comunità politica. S. BURCH ELIAS, *Testing Citizenship*, cit, p. 2107.

²⁰⁰ S. 51, *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, 6 November 1997, ETS – No. 166.

²⁰¹ Joppke sottolinea tale paradosso: “[T]he increased importance of societal integration conditions for naturalization, which are not new as such but only in their recently formalized, standardized, and generally

singoli ordinamenti giuridici²⁰². Il processo di integrazione non è certo facilitato dal rendere la naturalizzazione un percorso “ad ostacoli” ed economicamente molto lungo e gravoso. Al contrario, sembra che esso contribuisca a favorire quell’idea in forza della quale la cittadinanza rappresenterebbe un privilegio e non un diritto e che, come si vedrà nel capitolo III, costituisce il ricorrente *leitmotiv* anche rispetto alle ipotesi di revoca della cittadinanza. Tanto appare soprattutto nel dibattito politico che, negli ultimi due decenni, ha accompagnato il (ri)utilizzo di questo strumento nei confronti dei soggetti condannati per terrorismo. Oltretutto, in alcuni paesi europei così come in Australia, tale logica è stata anticipata al momento dell’ingresso nel territorio dello Stato (contratti e accordi di integrazione) o, addirittura, prima che lo straniero entrasse per la prima volta nel paese (*integration abroad policy*).

Inoltre, sebbene l’integrazione richieda un approccio individuale e articolato nel corso del tempo, le misure sopra esaminate comportano inevitabilmente la sua standardizzazione e generalizzazione. Comunque, non tutti leggono negativamente queste due ultime caratteristiche. Sara Wallace Goodman, ad esempio, evidenziando la standardizzazione dei test di cittadinanza, ne mette in luce la potenziale maggiore oggettività²⁰³.

more demanding versions, sharpens a paradox that had been inherent in any such condition from the start: to expect more in terms of knowledge, values, and behavioral propriety of newcomers than is or can be expected of ordinary citizens”. C. JOPPKE, *Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?*, cit., pp. 23 e 24.

²⁰² A questo proposito, pare opportuno riportare quanto affermato dalla Corte interamericana dei diritti dell’uomo rispetto alle norme sulla naturalizzazione previste in Costa Rica: “[D]raft Article 15 requires, among other things, proof of the ability to “speak, write and read” the Spanish language; it also prescribes a “comprehensive examination on the history of the country and its values.” These conditions can be deemed, prima facie, to fall within the margin of appreciation reserved to the state as far as concerns the enactment and assessment of the requirements designed to ensure the existence of real and effective links upon which to base the acquisition of the new nationality. So viewed, it cannot be said to be unreasonable and unjustified to require proof of the ability to communicate in the language of the country or, although this is less clear, to require the applicant to “speak, write and read” the language. The same can be said of the requirement of a “comprehensive examination on the history of the country and its values.” The Court feels compelled to emphasize, however, that in practice, and given the broad discretion with which tests such as those mandated by the draft amendment tend to be administered, there exists the risk that these requirements will become the vehicle for subjective and arbitrary judgments as well as instruments for the effectuation of discriminatory policies which, although not directly apparent on the face of the law, could well be the consequence of its application.” Inter-American Court of Human Rights, *Proposed Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion Oc-4/84, 19 January, 1984, par. 63.

²⁰³ “The move to robust and standardised assessment may make citizenship acquisition more difficult – especially if policymakers add tests as a deterrent, but it also makes the process more explicit. (...) They may be onerous and illiberal, but their objective character can only be seen as a net contribution to demystifying national membership.” S.W. GOODMAN, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, cit., p. 19.

Una questione particolarmente complessa consiste nel distinguere tra integrazione e assimilazione all'interno della comunità. In merito, bisogna evidenziare che, per un verso, pare condivisibile verificare le conoscenze linguistiche e civiche dei candidati cittadini, essendo concretamente idonee ad aiutare il soggetto a sentirsi parte integrante della comunità e a parteciparvi attivamente, purché i requisiti richiesti e le modalità di verifica non siano sostanzialmente discriminatori. Per l'altro verso, non si può dire altrettanto rispetto all'aspetto valoriale che spesso caratterizza tali test. I candidati cittadini (ma, come visto, in alcuni casi, anche i candidati ad un permesso di soggiorno permanente) sono chiamati non solo a rispettare la legge, ma anche a condividere e ad aderire al sistema dei valori del paese di riferimento. Questo non appare l'autentico significato dell'integrazione che, infatti, non richiede di "lasciare fuori la porta" le proprie tradizioni o la propria religione, ma consiste nella capacità degli individui di vivere pacificamente insieme, nonostante le differenze, grazie alla reciproca tolleranza²⁰⁴. Oltretutto, ciò che lo Stato può fare è "soltanto" richiedere e verificare la conoscenza di tali valori, l'effettivo recepimento è un processo assolutamente interno alla singola persona²⁰⁵.

In definitiva, si è lungamente riflettuto al bivio, cercando di acclarare una buona volta se la culturalizzazione costituisca davvero un incentivo per l'integrazione nella comunità politica in cui si aspira ad entrare quali cittadini ovvero se invece la si ponga a mo' di una barriera, al fine di tenere fuori dei soggetti ritenuti indesiderabili. Come sopra anticipato, l'obiettivo ufficialmente espresso dai legislatori è quello di favorire l'integrazione all'interno della comunità, anche se bisogna ricordare che nei dibattiti che hanno accompagnato le leggi in materia, sovente si è messa in evidenza l'intenzione, talora non trascurabile, di ridurre e, soprattutto, di selezionare gli immigrati. In ogni caso, l'approdo realmente raggiunto può essere opportunamente valutato tenendo in debita considerazione alcuni elementi dei test – come le domande richieste, il punteggio fissato per il superamento degli stessi, il momento in cui vengono somministrati, le modalità di

²⁰⁴ “*Integration*’ does not mean taking up living habits or religion or similar aspects, but means the ability to live together and requires tolerance from individuals towards others, despite the fact they are different” R. VAN OERS, E. ERSBØLL, D. KOSTAKOPOULOU, *Mapping the redefinition of belonging in Europe*, cit., p. 329.

²⁰⁵ Nelle parole di Weinstock: “*even with respect to these citizenship tests, the best that the state can do is to require knowledge of them. Endorsement must come from within, if it is to come at all.*” D. WEINSTOCK, *Citizenship and Cultural Diversity*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 285.

svolgimento dell'esame (se scritte od orali), i costi... – e gli effetti onnicomprensivi di tali provvedimenti.

In particolare, qualora il test venga affrontato alla fine del processo di naturalizzazione, come ad esempio accade in Stati Uniti d'America, Canada e Australia, sarebbe tanto più idoneo ed efficace quanto più compiutamente funzionale allo scopo di favorire l'integrazione del soggetto all'interno della comunità dei cittadini. Al contrario, pare, invece, servire alla funzione di argine all'ingresso nella comunità, in special modo laddove è fissato all'inizio del procedimento (come ad esempio nel Regno Unito), o addirittura, prima che questo cominci, come nel caso dei contratti o accordi di integrazione (previsti, tra gli altri paesi, in Francia e in Italia) o quando il soggetto è ancora nella sua terra d'origine (tra tutte, il noto "*Basic Civic Integration Examination Abroad*" introdotto nei Paesi Bassi).

Anche il tenore del materiale di studio o delle domande sottoposte in sede d'esame costituiscono un importante fattore di valutazione. Sono ben note alcune circostanze in cui il materiale o le domande prendono in considerazione aspetti unicamente valoriali e/o morali. Si pensi all'Olanda ove, nel corso del test per i soggetti che fanno richiesta di un permesso di soggiorno di lunga durata, viene mostrato anche un video particolarmente controverso ("*Coming to the Netherlands*") dato che mostra immagini di omosessuali in atteggiamenti affettuosi o donne in topless. Pare che sia stato concepito con il solo proposito di provocare la comunità musulmana, oltretutto considerando che non c'è un consenso diffuso nel considerare quanto esibito nel video come caratterizzante specificamente l'ordinamento olandese²⁰⁶. Parimenti discutibile risulta il caso delle linee-guida, predisposte nel Land tedesco del Baden-Württemberg, per le interviste dei candidati cittadini di religione musulmana, che miravano ad esaminare la loro posizione con riferimento all'omosessualità, al ruolo della donna, al terrorismo islamico... Come criticamente osservato da Joppke: "*the interview guideline amounts to a veritable morality test that is driven by the normatively and constitutionally questionable vision of the liberal state as a state for liberal people only*"²⁰⁷.

²⁰⁶ FOCUS MIGRATION, *The Netherlands*, No. 11, November 2014, p. 3.

<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/197418/netherlands> (ultimo accesso 10 ottobre 2018).

²⁰⁷ C. JOPPKE, *Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?*, cit., pp. 12 e 13.

Ora, riprendendo un ampio elemento di osservazione già sopra accennato, è possibile distinguere tra il vecchio e il nuovo mondo. In molti test elaborati nei paesi europei sono evidentemente promossi i “valori occidentali” – in contrasto con altri sistemi etici soprattutto musulmani – con l’obiettivo di mantenere delle società omogenee dal punto di vista etnico, linguistico e culturale. Lo stesso non potrebbe dirsi per gli paesi extra-europei che, tradizionalmente, sono paesi di immigrazione²⁰⁸. Occorre però menzionare che, secondo alcuni studiosi, l’Europa si stia muovendo verso la tradizione “nordamericana”, ovverossia un modello di cittadinanza inclusiva e non etnicizzata²⁰⁹.

In sostanza, per quanto concerne gli effetti, tali misure non hanno determinato un’effettiva riduzione del numero dei migranti, ma sicuramente fragilità di inclusione e discendente maggior isolamento²¹⁰, nonché una drammatica diminuzione del numero delle naturalizzazioni²¹¹. Pertanto, nonostante gli obiettivi dichiarati, appare quantomeno dubitabile che tali misure promuovano veramente l’integrazione degli immigrati. Le condizioni linguistiche e civiche, così come vengono attualmente disciplinate, purtroppo continuano a perpetuare l’esclusione di quei migranti ritenuti indesiderabili – basso livello di educazione, scarsa specializzazione, in modo particolare per anziani, per coloro che provengono da regioni del mondo meno ricche e sviluppate o sono fedeli di determinate religioni – dato che concorrono a differire la possibilità che questi accedano a *status* più stabili quali la residenza permanente e la cittadinanza.

7. Il giuramento di cittadinanza: la simbolica cerimonia che segna l’ingresso ufficiale nella comunità dei cittadini

Il giuramento di cittadinanza costituisce il retaggio più antico nell’intero processo di naturalizzazione. Affonda le sue radici nel *common law*, dato che aveva la funzione di sancire la creazione del dovere di fedeltà (*allegiance*) verso il sovrano per coloro che, non essendo nati sul territorio dello Stato, non erano legati dal rapporto di fedeltà che si instaurava automaticamente alla nascita. Il dovere di fedeltà, a differenza dell’obbligo di

²⁰⁸ S. BURCH ELIAS, *Testing Citizenship*, cit., p. 2108.

²⁰⁹ C. JOPPKE, *Citizenship and Immigration*, Cambridge, Polity Press, 2010, p. 31.

²¹⁰ S. BURCH ELIAS, *Testing Citizenship*, cit., p. 2101.

²¹¹ R. VAN OERS, E. ERSBØLL, D. KOSTAKOPOULOU, *Mapping the redefinition of belonging in Europe*, cit., pp. 321 e ss.

obbedienza alla legge, è un vincolo naturale di carattere assoluto, perpetuo ed ineliminabile²¹². Tuttavia, al pari degli altri provvedimenti sopra esaminati, che fanno parte del più ampio fenomeno della cd. *culturalizzazione della cittadinanza*, può essere un utile strumento per delineare i fattori dell'identità nazionale²¹³.

Il giuramento di cittadinanza, dunque, costituisce una dichiarazione di fedeltà al paese (alla Repubblica, al Sovrano o alla Costituzione, a seconda dei casi) che tutti gli immigrati devono compiere a conclusione del procedimento di naturalizzazione. Alla stregua di tutti gli elementi della naturalizzazione, il giuramento di cittadinanza svolge tre funzioni: *contract*, *political test* e *nation building*. A ciò si deve aggiungere che esso riveste una forte funzione simbolica, poiché rappresenta l'unione della nazione, sulla scia dell'emblematicità della bandiera e dell'inno nazionale e promuove il senso di appartenenza nella comunità politica²¹⁴. Oltretutto, il giuramento acquista forza dalla cerimonia nel suo complesso: infatti, non avrebbe lo stesso simbolico significato, se la medesima formula dovesse essere semplicemente sottoscritta e non recitata in pubblico insieme ad altri "nuovi cittadini".

Tuttavia, appare quantomeno opinabile come il senso di appartenenza possa essere effettivamente promosso soltanto attraverso una cerimonia che, per quanto carica di significati civili, resta comunque un evento di un solo giorno, mentre l'appartenenza e l'integrazione nella comunità richiedono un periodo di tempo ben più lungo. In secondo luogo, l'essere obbligati a giurare potrebbe avere un effetto controproducente, soprattutto nell'ipotesi in cui si tratti di rendere una dichiarazione di fedeltà relativamente a determinati valori o che coinvolge la sfera religiosa. A questo proposito, il giuramento di cittadinanza inglese e canadese sono paradigmatici, giacché in entrambi si dichiara fedeltà alla Regina che, oltre ad essere capo di Stato, è anche il capo della Chiesa d'Inghilterra. Inoltre, esemplificativi in tal senso sono il caso *Ishaq v. Canada*, che sarà esaminato nel paragrafo successivo, e l'obbligo, recentemente introdotto in Danimarca, di stringere la mano al termine della cerimonia, mettendo in seria difficoltà i candidati

²¹² L. ORGAD, *Liberalism, Allegiance, and Obedience: The Inappropriateness of Loyalty Oaths in a Liberal Democracy*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. XXVII, No. 1, 2014, p. 103.

²¹³ "[T]he substance of the oath we demand of them is about us. Immigration policy, thus echoes constitutional identity by mirroring not only the qualities that we value in others but also by reflecting what defines us". L. ORGAD, *Liberalism, Allegiance, and Obedience: The Inappropriateness of Loyalty Oaths in a Liberal Democracy*, cit., p. 99.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 111.

cittadini che per motivi religiosi non hanno contatti fisici con altre persone, soprattutto del sesso opposto²¹⁵. Di conseguenza, la promozione del senso di appartenenza non solo non è concretamente verificabile, ma potrebbe non essere effettivamente raggiunta.

Come osservato da Liav Orgad, i giuramenti di cittadinanza pongono tre ordini di questioni che mettono in discussione la legittimità del loro utilizzo negli ordinamenti liberali. Anzitutto, è e resta un atto che deve essere compiuto *obbligatoriamente* soltanto dal soggetto che aspira a diventare cittadino, mediante naturalizzazione, e al quale non sono invece tenuti i cittadini per nascita. In seconda battuta, non si tratta di un dovere neutro, considerato che, come rileva lo studioso, cerca di condizionare le opinioni personali del soggetto²¹⁶ ed è dunque capace di incidere sulla libertà di coscienza del candidato cittadino; inoltre, sebbene fissi vincoli in capo a colui che giura, il linguaggio adoperato è spesso caratterizzato da una certa vaghezza²¹⁷. Infine, i giuramenti di cittadinanza sono passibili di configurare “un corto circuito” nella stessa teoria liberale: altrimenti detto, giacché questa postula completa fedeltà ai valori e alle istituzioni liberali, non può correre il rischio dell’indottrinamento, pur di preservare gli stessi valori liberali²¹⁸.

8. *Ishaq v. Canada: “Not the way we do things here”*

Una riflessione specifica va fatta con riguardo al caso *Ishaq v. Canada* deciso dalla Corte federale canadese nel 2015, caso rilevante perché mette in luce la tensione che può instaurarsi tra un elemento della naturalizzazione – il giuramento di cittadinanza – che, in

²¹⁵ GLOBALCIT (30 January 2019), *Denmark introduces local citizenship ceremonies with mandatory handshaking* <http://globalcit.eu/denmark-introduces-local-citizenship-ceremonies-with-mandatory-handshaking/> (ultimo accesso 7 febbraio 2019).

²¹⁶ “[t]he duty of loyalty, imposed on naturalized persons, seeks to influence one’s character traits, emotional attitudes, and internal beliefs; it requires more than just the liberal duty of conformity to the law.” L. ORGAD, *Liberalism, Allegiance, and Obedience: The Inappropriateness of Loyalty Oaths in a Liberal Democracy*, cit., p. 100.

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 113-116.

²¹⁸ “The challenge has always been how to preserve liberal values and institutions without crossing the liberal line into ‘indoctrination’. However, when the benchmark of loyalty becomes belief rather than behavior, when it is faith rather than action, it gets close to the point of being illiberal, even if its goal is to keep liberalism alive. The more loyalty liberal democracies demand, the less liberal they become.” *Ibidem*, p. 100.

modo evidentemente simbolico, indica l'appartenenza nella comunità e un sistema di valori culturali e religiosi diverso da quello occidentale.

Il caso, infatti, concerne una candidata alla cittadinanza canadese che chiedeva di poter giurare²¹⁹ con il velo integrale, in netto contrasto con la normativa introdotta nel 2011²²⁰ che, invece, imponeva di presentarsi alla cerimonia con il volto scoperto. Il ministro dell'Immigrazione e della Cittadinanza dell'epoca, Jason Kenney, nell'annunciare l'introduzione del divieto, affermava: “[T]his is not simply a practical measure. It is a matter of deep principle that goes to the heart of our identity and our values of openness and equality. The citizenship oath is a quintessentially public act. It is a public declaration that you are joining the Canadian family and it must be taken freely and openly”²²¹.

Il 6 febbraio 2015 la Corte Federale canadese ha dichiarato l'illegittimità della misura²²². La sentenza e l'acceso dibattito che, com'era prevedibile, ne è seguito hanno rimesso in discussione alcuni temi caldi (libertà religiosa, simboli religiosi nella sfera pubblica, ruolo del giuramento di cittadinanza²²³, uguaglianza di genere) che già in passato hanno trasversalmente interessato la società canadese e rispetto ai quali le Corti hanno formulato delle decisioni, in alcuni casi, profondamente innovative²²⁴. Nella sentenza *Ishaq v. Canada*, tuttavia, tali temi si sono declinati in modo diverso. In particolare, il fatto che la decisione riguardasse il giuramento di cittadinanza, momento in cui simbolicamente si sancisce l'ingresso del soggetto entro la comunità nazionale, ha

²¹⁹ Il testo del giuramento è collocato nella *Schedule (Section 24)* del *Citizenship Act*: “I swear (or affirm) that I will be faithful and bear true allegiance to her Majesty Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada, Her Heirs and Successors, and that I will faithfully observe the laws of Canada and fulfil my duties as a Canadian citizen”. *Schedule (Section 24), Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29.*

²²⁰ *Citizenship and Immigration Canada, Operational Bulletin 359*, «Requirements for candidates to be seen taking the Oath of Citizenship at a ceremony and procedures for candidates with full or partial face coverings» (12 dicembre 2011).

²²¹ *Jason Kenney on banning niqabs, burkas during citizenship oath*, in *National Post*, 12 dicembre 2011. <http://news.nationalpost.com/news/canada/jason-kenney-on-banning-niqabs-burkas-during-citizenship-oath> (ultimo accesso 14 ottobre 2018).

²²² *Ishaq v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 156.

²²³ Il giuramento di cittadinanza è stato oggetto di attenzione da parte delle Corti canadesi anche nel caso *McAteer v. Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 578. I tre ricorrenti lamentavano la violazione della libertà religiosa, di coscienza, di espressione e del principio di eguaglianza derivante dall'obbligo di pronunciare il giuramento. Il 3 marzo 2015 la Corte Suprema ha rifiutato in via preliminare di giudicare sulla questione chiudendo definitivamente il caso. Si veda L. SIROTA, *True Allegiance: The Citizenship Oath and the Charter*, in *National Journal of Constitutional Law*, 33, 2014.

²²⁴ Per quanto riguarda i giudizi della Corte Suprema si pensi ai casi *Syndicat Northcrest v. Amselem* [2004] 2 S.C.R. 551; *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys* [2006] 1 S.C.R. 256; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)* [2015] S.C.C. 16.

suscitato una rinnovata attenzione al complesso rapporto fra cittadinanza, religione e identità, gettando nuova luce sui modi in cui questi possono differentemente esplicitarsi in una società multiculturale.

La signora Ishaq, di origine pakistana, si era trasferita in Canada nel 2008 e, dopo aver ricevuto lo *status* di *permanent resident*, aveva intrapreso il lungo e tortuoso percorso di naturalizzazione. Ebbene, ai sensi dell'articolo 3(1)(c) del *Citizenship Act*²²⁵, ella non avrebbe acquisito ufficialmente lo *status* di cittadina se non dopo aver recitato il giuramento di cittadinanza nell'apposita cerimonia. Poiché la signora era *anche* una devota musulmana sunnita, la sua religione le imponeva di indossare in pubblico il *niqab*, un velo che copre interamente il corpo e il volto, fatta eccezione per una fessura all'altezza degli occhi.

Il giuramento di cittadinanza, però, secondo la normativa introdotta nel 2011, doveva essere pronunciato con il volto scoperto (articolo 6.5 *Guide to Citizenship Ceremonies*)²²⁶. Precisamente, a norma dell'articolo 13.2 della *Guide*, al momento del test di cittadinanza, i candidati andavano identificati e, nel caso in cui indossassero capi che coprivano il viso, avrebbero ricevuto l'avviso che il giorno della cerimonia di cittadinanza dovevano recitare il giuramento con il volto scoperto. Di conseguenza, se durante il formale evento, il soggetto non poteva essere visto mentre recitava il giuramento a causa del copricapo, gli/le veniva data la possibilità di partecipare ad un'altra cerimonia. Ciò nondimeno, il duplice rifiuto di ottemperare all'obbligo di partecipare alla cerimonia con il volto scoperto determinava l'impedimento definitivo di procedere con la naturalizzazione e, dunque, di ricevere la cittadinanza canadese²²⁷.

²²⁵ “[t]he person has been granted or acquired citizenship pursuant to section 5 or 11 and, in the case of a person who is fourteen years of age or over on the day that he is granted citizenship, he has taken the oath of citizenship”. S. 3(1)(c), *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29.

²²⁶ *Guide to Citizenship Ceremonies (CIC's Policy Manual)*, 6.5.1. (Witnessing the oath): “It is the responsibility of the presiding official and the clerk of the ceremony to ensure that all candidates are seen taking the Oath of Citizenship. (...) Candidates wearing face coverings are required to remove their face coverings for the oath taking portion of the ceremonies”.

²²⁷ *Guide to Citizenship Ceremonies (CIC's Policy Manual)*, 6.5.2. (Candidates not seen taking the oath): “In some circumstances, it is difficult to ascertain whether candidates are taking the oath (sometimes due to a face covering). When a candidate is not seen taking the oath by a presiding official or CIC official(s), the clerk of the ceremony must be notified immediately following the oath taking portion. (...) Immediately following the ceremony, the clerk will approach the candidate and explain that the candidate:

- * was not seen taking the oath (if this is due to not removing a face covering, it must be explained);
- * will not receive his/her citizenship certificate that day; and
- * can return for the next available citizenship ceremony where they will need to be seen taking

Il giorno del test di cittadinanza, la signora Ishaq si era svelata per le procedure di identificazione – come, del resto, aveva già fatto in passato per scopi analoghi – tuttavia, obiettava di dover togliere il velo durante tutto il giuramento di cittadinanza, dal momento che si trattava di una cerimonia pubblica, nella quale non vi erano né esigenze identificative né di sicurezza. Con il fine di accomodare le istanze della signora Ishaq, il Governo aveva proposto che il giorno del giuramento la candidata potesse essere posizionata accanto ad una donna nella prima o nell’ultima fila del gruppo dei giurandi, in modo da “proteggerla dagli sguardi”²²⁸. La proposta tentava, in buona sostanza, di ridurre il peso del dilemma della scelta tra violare un precetto della propria fede e il rischio di non diventare cittadina canadese, senza però eliminare il divieto di indossare il *niqab*. La signora Ishaq rifiutava, opponendo che il giudice della cittadinanza e gli altri funzionari potevano essere uomini e che comunque potevano esserci dei fotografi. Pertanto, presentava ricorso alla Corte federale, dinanzi alla quale affermava: “[M]y religious beliefs would compel me to refuse to take off my veil in the context of a citizenship oath ceremony, and I firmly believe that based on existing policies, I would therefore be denied Canadian citizenship. I feel that the governmental policy regarding veils at citizenship oath ceremonies is a personal attack on me, my identity as a Muslim woman and my religious beliefs”²²⁹.

Il giudice Boswell della Corte Federale canadese dichiarava l’illegittimità della normativa, in quanto la misura impugnata limitava la discrezionalità del pubblico ufficiale che presiedeva il giuramento, il cd. *citizenship judge*²³⁰. Quest’ultimo, infatti, è

the oath (and if applicable, remove their face covering during oath taking).”
Guide to Citizenship Ceremonies (CIC’s Policy Manual), 6.5.3. (Candidates returns for another ceremony)
“Should the candidate accept to return to take the oath at a future ceremony, the candidate will: (...) be reminded that if wearing a face covering, it will need to be removed for the oath taking portion of the ceremony.

When the candidate attends the second ceremony, should that person again NOT be seen taking the oath, or fail to remove a full or partial face covering, the procedures outlined above for refusal are to be followed.

Note: The opportunity to return to take the oath at another citizenship ceremony applies only once”.

²²⁸ *Ishaq v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 156, par. 8.

²²⁹ *Ishaq v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 156, par. 6.

²³⁰ I *citizenship judges* sono dei pubblici ufficiali nominati dal Governor in Council su proposta del ministro dell’Immigrazione, dei Rifugiati e della Cittadinanza. Essi svolgono un ruolo essenziale nel corso del procedimento di naturalizzazione, dato che decidono nel merito su quelle domande per le quali, dopo il primo vaglio fatto dallo staff del dipartimento IRCC (*Immigration, Refugees and Citizenship Canada*), è necessario verificare che il soggetto abbia i requisiti per acquisire la cittadinanza e presiedono le cerimonie nel corso delle quali i nuovi cittadini pronunciano il relativo giuramento di cittadinanza. A ciò si aggiunge che hanno la funzione di promuovere la cittadinanza e i valori civici nelle comunità dove svolgono il loro incarico.

tenuto a norma dell'articolo 17(1)(b) del *Citizenship Regulations* a sovrintendere alla cerimonia, garantendo la massima libertà ai candidati che intendano conferire una connotazione religiosa al giuramento con riguardo sia alle modalità che alle circostanze in cui i candidati sono tenuti a giurare (e.g. sulla Bibbia o su un altro libro sacro)²³¹. Pertanto, come poteva il giudice della cittadinanza provvedere a garantire tale libertà, se un'altra norma, che ordinava di effettuare il giuramento con il volto scoperto, obbligava alcune candidate a rinunciare a una pratica fondamentale della loro religione²³²?

Il caso, dunque, metteva in luce il contrasto tra due norme vigenti, l'articolo 6.5 della *Guide to Citizenship Ceremonies*, che ordinava il volto scoperto, e l'articolo 17(1)(b) del *Citizenship Regulations*, sugli obblighi del giudice della cittadinanza. In base alla gerarchia delle fonti, la discrezionalità conferita dalla *Regulations* al giudice della cittadinanza non poteva essere limitata da quanto stabilito dalla *Guide*. Oltretutto, la Corte metteva opportunamente in evidenza che le norme disciplinanti la cerimonia non imponevano una *visual confirmation* del giuramento.

Invero, pur evidenziando il segnale lanciato con l'accoglimento del ricorso della signora Ishaq, è d'obbligo sottolineare che il *reasoning* del giudice Boswell si basa unicamente sulla gerarchia delle fonti, senza alcun riferimento alle potenziali violazioni della Carta canadese dei diritti e delle libertà – specialmente in relazione alla libertà religiosa – né al valore in sé della cittadinanza. Dunque, quella sentenza appare distante sia dal nucleo centrale della difesa della signora Ishaq, sia dal dibattito politico e mediatico scatenatosi all'indomani della decisione che, viceversa, s'incentrava sui limiti alla libertà religiosa e sul ruolo della cittadinanza e dei valori caratterizzanti la società canadese. Dopo la sentenza della Corte Federale, il primo ministro conservatore Stephen Harper criticava la decisione affermando: “[I] believe, and I think most Canadians believe that it is offensive that someone would hide their identity at the very moment where they are committing to join the Canadian family. This is a society that is transparent, open, and where people are equal”²³³, ribadendo poi che coprirsi il volto durante il giuramento

<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/citizenship-commission/roles-responsibilities-citizenship-judges.html> (ultimo accesso 15 ottobre 2018).

²³¹ “[a] citizenship judge shall (...) administer the oath of citizenship with dignity and solemnity, allowing the greatest possible freedom in the religious solemnization or the solemn affirmation thereof”. S. 17(1)(b), *Citizenship Regulations*, SOR/93-246.

²³² *The Minister of Citizenship and Immigration (MCI) v. Ishaq*, 2015 FC 156, par. 54.

²³³ M. LOWRIE, *Harper says Ottawa will appeal ruling allowing veil during citizenship oath*, *The Globe and Mail*, 12 February 2015.

di cittadinanza “*is not the way we do things here*”. Quest’ultima frase è stata utilizzata come slogan di una petizione *online* promossa dall’allora ministro dell’Immigrazione e della Cittadinanza, Chris Alexander, a sostegno della posizione del Governo, che aveva immediatamente deciso di ricorrere contro la sentenza dinanzi alla Corte Federale di Appello. Quest’ultima ha rigettato il ricorso il 15 settembre 2015, confermando il giudizio di primo grado²³⁴. Si rilevi che la sentenza è stata pronunciata lo stesso giorno dell’udienza e i giudici hanno espressamente evidenziato la volontà di non rinviare ulteriormente la decisione, sicché la signora Ishaq avesse potuto finalmente giurare e, così, ottenere la cittadinanza in tempo utile per votare alle elezioni federali che si sarebbero tenute di lì a poco, il 19 ottobre del 2015²³⁵: “*we believe that it is in the interests of justice that we not delay in issuing our decision through the examination of an unnecessary issue so as to hopefully leave open the possibility for the respondent to obtain citizenship in time to vote in the upcoming federal election.*”²³⁶.

Secondo quanto sostenuto dal Governo, lo scopo ufficiale della normativa introdotta nel 2011 era quello di garantire che i candidati fossero effettivamente visti recitare il giuramento di cittadinanza; tuttavia occorre mettere in evidenza tre obiezioni. In primo luogo, né il *Citizenship Act* né il *Regulations Act* richiedevano una *visual confirmation*, giacché la prova attestante il giuramento è la firma del nuovo cittadino apposta in calce al certificato rilasciato al termine della cerimonia²³⁷. In secondo luogo, la *visual confirmation* non garantiva che il giuramento di cittadinanza fosse stato veramente recitato (si pensi all’eventualità, non assolutamente peregrina, in cui un candidato pronunciasse falsamente il giuramento, muovendo soltanto le labbra)²³⁸. In

<http://www.theglobeandmail.com/news/national/harper-says-ottawa-will-appeal-ruling-allowing-veil-during-citizenship-oath/article22979142/> (ultimo accesso 14 ottobre 2018).

²³⁴ “*While we do not necessarily agree with all the reasons given by the Federal Court, we see no basis to interfere with the Federal Court’s finding as to the mandatory nature of the impugned change in policy as this finding is overwhelmingly supported by the evidence. It follows that this appeal must be dismissed.*” *The Minister of Citizenship and Immigration (MCI) v. Ishaq*, 2015 FCA 194, par. 4.

²³⁵ La Corte d’Appello Federale aveva in precedenza stabilito che, nelle more del procedimento, la signora Ishaq non avrebbe potuto effettuare il giuramento di cittadinanza con il *niqab*. *Minister of Citizenship and Immigration (MCI) v. Ishaq*, 2015 FCA 90.

²³⁶ *The Minister of Citizenship and Immigration (MCI) v. Ishaq*, 2015 FCA 194, par. 5.

²³⁷ S. 21, *Citizenship Regulations*, SOR/93-246.

²³⁸ “[t]he Applicant states that there is no rational connection between ensuring that the oath was taken and visual inspection, since such a method could only confirm that the participants’ mouths were moving; citizenship officials are not lip readers (...) the Applicant says that watching her lips move provides no real assurance that she took the oath”. *Ishaq v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 156, par. 25.

terzo luogo, come evidenziato dal giudice Boswell, il tenore della misura lasciava intendere che, chi non mostrava il volto durante il giuramento, non avrebbe affatto ricevuto il certificato di cittadinanza, nemmeno nelle ipotesi in cui i funzionari avessero sentito il candidato pronunciare la formula²³⁹.

Il tenore della normativa, le dichiarazioni del Ministro che hanno accompagnato la sua introduzione, nonché la corrispondenza interna dei funzionari del Dipartimento dell'Immigrazione e della Cittadinanza che confermavano la natura obbligatoria della misura²⁴⁰, hanno chiaramente dimostrato come il reale obiettivo della normativa fosse quello di imporre alle donne musulmane di svelarsi durante il giuramento di cittadinanza. Ciò appare in contrasto con quella che Ryder definisce la *Canadian conception of equal religious citizenship* secondo cui il combinato disposto della libertà religiosa e del principio di uguaglianza hanno l'obiettivo di garantire che tutti possano effettivamente far parte della comunità in maniera eguale, senza dover rinunciare alla propria fede²⁴¹. Pertanto, i fedeli non devono essere messi di fronte all'ardua scelta tra la religione e la cittadinanza; a maggior ragione ciò vale se la fede non viene considerata soltanto come una scelta del singolo, bensì come un elemento dell'identità²⁴² che, pervadendo tutti gli aspetti della vita quotidiana, non può essere confinato all'interno della sfera privata.

Dunque, il caso ruota tutto intorno a dei simboli: *niqab*, cittadinanza e giuramento sono parimenti simbolici e, a parere del Governo, incompatibili fra loro²⁴³. Non pare azzardato affermare che il *niqab* sia *così differente* da non poter essere conciliato con l'ingresso di un nuovo cittadino nella comunità nazionale. Esso infatti non è il *simbolo*

²³⁹ *Ishaq v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 156, par. 45.

²⁴⁰ *Ishaq v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 156, par. 46 e ss.

²⁴¹ "In the Canadian conception of equal religious citizenship, religious freedom and religious equality rights are allied in advancing the right of religious persons to participate equally in Canadian society without abandoning the tenets of their faith" B. RYDER, *The Canadian Conception of Equal Religious Citizenship*, in R. MOON (Ed.), *Law and Religious Pluralism in Canada*, Vancouver-Toronto, UBC Press, 2008, p. 87.

²⁴² "When the state treats the individual's religious practices or beliefs as less important or less true than the practices of others, or when her religious community is marginalized by the state in some way, the individual adherent may experience this not simply as a rejection of her views and values but also as a denial of her equal worth or desert, as unequal treatment that affects her dignity." R. MOON, *Government Support for Religious Practice*, in ID. (Ed.), *Law and Religious Pluralism in Canada*, Vancouver-Toronto, UBC Press, 2008, p. 217.

²⁴³ Si tenga presente che all'interno delle società multiculturali i simboli, in particolare quelli religiosi, svolgono un importante ruolo comunicativo: sono indicatori dell'appartenenza ad una certa comunità religiosa, ma costituiscono soprattutto uno strumento di rivendicazione della propria identità culturale. A. MORELLI, *Simboli, religioni e valori negli ordinamenti democratici*, in E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO (cur.), *Simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 89.

attraverso il quale ribadire la libertà religiosa, la diversità e il pluralismo, ma viene assunto ad emblema di una cultura repressiva intrinsecamente incompatibile con i valori canadesi²⁴⁴. Pertanto, come ricorda Volpp, “l’altro culturale deve spogliarsi della propria cultura eccessiva e arcaica, poiché l’attaccamento alla cultura è considerato in contrapposizione con la cittadinanza”, presumendo che “il cittadino sia moderno e guidato dalla ragione, autonomo e autosufficiente; per contro, (...) l’altro culturale sia tradizionale e irrazionale, indisciplinato e motivato dalla cultura”²⁴⁵. Eppure, proprio in questo ambito (invero non solo) simbolico, è necessario ribadire la centralità del ruolo della cittadinanza. Il giudice La Forest sosteneva che lo *status* di cittadino non soltanto attribuisce una serie di diritti e di doveri, ma assume anche un’importante funzione simbolica: “*a badge identifying people as members of the Canadian polity*”²⁴⁶.

Impedire che un candidato indossi il *simbolo* della propria fede nel preciso momento in cui si conferisce *simbolicamente* la cittadinanza mediante il giuramento, oltre a costituire una potenziale violazione della libertà religiosa e di espressione, veicola il messaggio che alcuni soggetti sono *meno degni* di altri di diventare cittadini, a meno che non rinuncino ad una parte di sé stessi.

Tale caso, dunque, mette chiaramente in evidenza l’effetto discriminatorio e potenzialmente escludente realizzato da alcune riforme in materia di cittadinanza, che rientrano nel più ampio fenomeno della cd. *culturalizzazione*, soprattutto nei confronti di soggetti appartenenti a determinate culture e religioni e anche in paesi che, come il Canada, hanno una tradizione migratoria e adottano una politica multiculturale.

9. Conclusioni

Le modalità di acquisizione della cittadinanza rappresentano il primo “banco di prova” della cittadinanza, intesa come appartenenza ad una comunità politica, nelle società occidentali attraversate da un crescente pluralismo etnico, linguistico, religioso e

²⁴⁴ R. MOON, *Richard Moon: The government is sure to lose its appeal in the citizenship oath-niqab case. Maybe that’s the point*, in *National Post*, 17 March 2015.

<http://news.nationalpost.com/full-comment/richard-moon-the-government-is-sure-to-lose-its-appeal-in-the-citizenship-oath-niqab-case-maybe-thats-the-point> (ultimo accesso 14 ottobre 2018).

²⁴⁵ L. VOLPP, *Dietro il velo della cittadinanza: genere e alterità culturale*, in *Ragion Pratica*, 33, 2009, pp. 475 e 476.

²⁴⁶ *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, par. 152.

culturale. Lo *ius sanguinis* e lo *ius soli* continuano ad essere i principali modi di acquisizione della cittadinanza, nonostante l'intensificarsi degli scambi e degli spostamenti a livello internazionale. La loro evoluzione, nel corso del tempo, ha comportato anche un cambiamento delle loro caratteristiche essenziali. Lo *ius sanguinis*, nato come un criterio innovativo ed egualitario, che mirava a legare i cittadini gli uni agli altri piuttosto che al signore del luogo, è progressivamente diventato un criterio potenzialmente escludente sulla base dell'origine etnica. Del pari, lo *ius soli* che, invece, affondava le sue radici nel rapporto di fedeltà di origine feudale, è diventato un criterio maggiormente inclusivo e democratico. Comunque, ciò non determina che gli ordinamenti che applicano principalmente lo *ius soli* non effettuino alcun tipo di discriminazione sulla base della cittadinanza. A questo proposito appaiono emblematici i paesi dell'America Latina, dove lo *ius soli* è il principale parametro di attribuzione della cittadinanza, ma nei quali è presente un trattamento discriminatorio nei confronti dei soggetti naturalizzati. In ogni modo, nonostante la "naturalità" di tali criteri, come evidenziato da Ayelet Shachar, entrambi sono idonei a perpetuare un sistema sostanzialmente ineguale, atteso che, attraverso la discendenza e il luogo di nascita, non si stabilisce soltanto la cittadinanza di un soggetto, ma si attribuiscono anche diritti, benefici, privilegi, opportunità e risorse, senza che i destinatari degli stessi abbiano alcun merito.

Per quanto concerne la naturalizzazione, invece, il *cultural turn* – che, sin dall'inizio di questo Terzo Millennio, ha caratterizzato tale modo di acquisizione della cittadinanza – ha posto in evidenza come la relazione di appartenenza sia suscettibile di essere messa sotto pressione nelle società multiculturali. Al fine di garantire una maggiore integrazione nella società, i soggetti che intraprendono un percorso di naturalizzazione vengono sottoposti ad esame riguardante le competenze linguistiche e civiche e, in alcuni casi, sono tenuti ad aderire ai valori della società in cui aspirano ad entrare a pieno titolo.

Sebbene tali verifiche non costituiscano un'assoluta novità nella disciplina della naturalizzazione, le riforme che sono intervenute negli ultimi due decenni, in maniera trasversale in diversi ordinamenti occidentali, rendono chiaro il *restrictive turn* in materia di cittadinanza affermatosi sulla spinta dei crescenti flussi migratori, della retorica relativa alla mancata integrazione di certi gruppi e, non ultimo, del fenomeno del terrorismo.

Tale *trend* appare problematico per tre ordini di ragioni. In primo luogo, gli effetti prodotti evidenziano il reale fine delle riforme: ridurre e selezionare gli immigrati che possono essere ammessi nella comunità dei cittadini, escludendo quelli poco specializzati o che vengono considerati “incompatibili” con la società occidentale, per ragioni culturali e religiose. In secondo luogo, costituiscono una potenziale violazione della libertà di coscienza, dato che non esigono soltanto il rispetto, ma impongono l’adesione a determinati principi e valori. In ultimo, danno una visione distorta della società e, soprattutto, della cittadinanza: invero, la prima viene presentata come un monolite, caratterizzato da un unico sistema di valori, mentre si tratta di una realtà dinamica, attraversata al suo interno da numerosi elementi di diversità; a sua volta, la cittadinanza, per converso, è considerata un privilegio da conquistare – caratteristica centrale anche nell’applicazione della denazionalizzazione che sarà esaminata nel capitolo successivo – piuttosto che costituire un elemento di unità e coesione di carattere egalaritario.

CAPITOLO III

LA DENAZIONALIZZAZIONE:

LA REVOCA DELL'APPARTENENZA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La denazionalizzazione: l'uscita del cittadino dalla comunità. – 2.1. I caratteri. – 2.2. Le principali linee evolutive. – 3. La denazionalizzazione come strumento di lotta al terrorismo. – 4. Il rafforzamento e la tutela della cittadinanza attraverso la revoca? I casi americano, canadese e francese. – 5. La revoca della cittadinanza nel Regno Unito. – 5.1. Cenni sulla concezione della cittadinanza britannica. – 5.2. La revoca della cittadinanza: dalla Prima guerra mondiale fino agli anni Duemila... – 5.3. ...e come strumento di contrasto al terrorismo. – 6. Denazionalizzazione e apolidia: il caso *Al-Jedda*. – 7. Riflessioni conclusive: la cittadinanza come privilegio e la denazionalizzazione come prevenzione.

1. Introduzione

Dopo aver esaminato la prima “dinamica” della cittadinanza, il presente capitolo intende analizzare la seconda, ovvero sia l'uscita del cittadino dalla comunità politica. Più specificamente, si approfondirà la denazionalizzazione involontaria, la cd. revoca della cittadinanza, evidenziando le modalità attraverso le quali, in questa materia, si sia innestato il *restrictive turn* relativo alla cittadinanza, nell'ambito delle società caratterizzate da una crescente pluralismo etnico, religioso, linguistico e culturale.

La revoca della cittadinanza¹ costituisce un potere dello Stato in forza del quale si può privare una persona dello *status* di cittadino. Secondo il diritto internazionale, ogni

¹ Nel presente capitolo saranno utilizzati alternativamente i termini *revoca della cittadinanza* e *denazionalizzazione* che verranno adoperati come sinonimi. Diverso, invece, è il significato della *denaturalizzazione* che, all'interno della generale categoria della denazionalizzazione, si riferisce alla perdita della cittadinanza da parte di coloro che l'hanno acquisita non alla nascita, *iure sanguinis* o *iure soli*, ma a seguito di un percorso di naturalizzazione. Alcuni Paesi, come Regno Unito o in passato l'Australia, comminano la perdita della cittadinanza soltanto in capo a soggetti naturalizzati.

In dottrina è possibile rilevare l'utilizzo di diverse scelte terminologiche a causa della difficoltà di adoperare termini univoci per tutti gli ordinamenti giuridici, dato che lo stesso motivo che in un Paese dà luogo alla perdita della cittadinanza *ex lege*, in un altro ordinamento è causa di revoca, ma solo dopo una decisione delle autorità statali. Mantu distingue tra perdita (*loss*) e revoca (*deprivation*) della cittadinanza che vengono considerate in un rapporto di genere e specie. La prima, infatti, indicherebbe tutti i casi in cui un soggetto può perdere la propria cittadinanza – automaticamente o a causa di una decisione dello Stato o dello stesso individuo – mentre la revoca della cittadinanza si riferirebbe unicamente a quei casi in cui tale *status* viene perso a causa di una decisione dello Stato. S. MANTU, *Contingent Citizenship: the law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Leiden-Boston, Brill Nijhoff, 2015, p. 14. Bauböck e Paskalev utilizzano *deprivation* e *denationalization* come sinonimi,

Stato è sovrano nello stabilire chi sono i propri cittadini², di conseguenza è titolare sia del potere di fissare le modalità che regolano l'acquisizione della cittadinanza nazionale, ma anche di individuare i casi specifici in cui questa può essere revocata³.

Tale potere statale è idoneo a far trasparire una peculiare concezione della cittadinanza, quella che la considera come un autentico privilegio, che pare non ben conciliarsi con l'idea contemporanea della cittadinanza, affermatasi soprattutto all'indomani della Seconda guerra mondiale, secondo cui essa, più che un privilegio, costituisce un diritto inviolabile che ha trovato espreso riconoscimento nelle Dichiarazioni e nelle Carte dei diritti sia a livello internazionale che regionale⁴. A ciò si aggiunga che la revoca della cittadinanza ha storicamente provocato delle gravi discriminazioni di natura politica⁵, etnica, razziale⁶ e di genere⁷, e ha segnato un profondo

per configurare la perdita involontaria della cittadinanza, mentre *withdrawal* viene adoperato quando si intende designare la specifica azione dello Stato nel togliere tale *status*. Infine, adottano il termine *lapse* per indicare quei casi in cui la perdita della cittadinanza avviene *ex lege*, dunque, sebbene il risultato sia il medesimo, si differenzia dagli altri casi perché lo *status* di cittadino non viene attivamente revocato a causa di una decisione delle autorità statali. R. BAUBÖCK, V. PASKALEV, *Citizenship Deprivation. A Normative analysis*, in *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, No. 82, March 2015, p. 4.

² “It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognized with regard to nationality”, Article 1, *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137. “it is for every sovereign State, to settle by its own legislation the rules relating to the acquisition of its nationality, and to confer that nationality by naturalization granted by its own organs in accordance with that legislation”. International Court of Justice, *Nottebohm case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, 6 April 1955, ICJ Reports 1955, p. 20.

³ “Denationalization power has historically been seen as a simple corollary to the state’s right to decide whom it shall admit to membership. Just as the state has the right to determine rules for the acquisition of citizenship, so too it can decide the rules for how citizenship can be lost.” M. GIBNEY, *Denationalization*, in A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, I. BLOEMRAAD, M. VINK (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 359.

⁴ Si veda *supra* CAPITOLO I nota 100.

⁵ Si pensi all’Unione Sovietica che, nel corso degli anni Venti, tramite il *Soviet Government Decree* (15 December 1921, No. 11) l’*Ordinance regarding Union Citizenship* (29 October 1924, No. 202) e l’*Union Citizenship Law* (13 November 1925, No. 581), privò della cittadinanza per motivi politici quasi due milioni di persone che si trovavano all’estero. Si trattava di oppositori del regime bolscevico o soggetti che erano ritenuti tali. P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, 2nd Edition, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1979, p. 119. Come afferma Ginsburgs: “[T]hey repudiated the new regime and were in fact repudiated by their country of origin, which turned its back on them and granted them neither admittance nor protection”, G. GINSBURGS, *The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons 1917-1956*, in *The American Journal of International Law*, 51, 1957, pp. 327 e 328.

⁶ “Racial/ethnic discrimination coloured mass denationalization in the 20th century” T.L. LEE, *Denationalization and Statelessness in the Modern World*, in *ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law*, 6, 2006, p. 25.

⁷ In molti paesi occidentali, è stata per lungo tempo in vigore la regola in applicazione della quale le donne perdevano la loro personale cittadinanza nel caso di matrimonio con uno straniero. Si pensi alla *Section 3* dell’*Expatriation Act* americano entrato in vigore nel 1907 in virtù del quale “any American woman who marries a foreigner shall take the nationality of her husband”. Parimenti, l’articolo 10, comma 3, della legge 555/1912 sulla cittadinanza italiana stabiliva: “La donna cittadina che si marita ad uno straniero perde

e netto distacco tra le affermazioni di principio, secondo le quali la cittadinanza affonda le sue radici nel principio di uguaglianza, e la realtà dove, invece, attraverso tale misura, venivano e sono tuttora operate delle rilevanti distinzioni.

Proprio alla luce della concezione della cittadinanza come diritto umano, invalsa all'indomani delle atrocità del secondo conflitto mondiale, e al fatto che la denazionalizzazione ha caratterizzato principalmente i regimi dispotici e totalitari, soprattutto a cavallo delle due guerre, l'utilizzo dello strumento della revoca della cittadinanza è progressivamente diminuito, fino a cadere quasi in disuso. Negli ultimi due decenni, tuttavia, la denazionalizzazione ha riacquisito una particolare centralità – sia pratica, ma soprattutto simbolica – giacché, in molti paesi occidentali, è stata adoperata nei confronti di soggetti sospettati o condannati per attività di terrorismo, soprattutto in relazione ad organizzazioni come Al Qaeda ed ISIS.

Questo capitolo approfondisce il significato della cittadinanza come appartenenza esaminando la *ratio* e l'operatività delle norme sulla denazionalizzazione, allorquando il legame di appartenenza viene reciso. L'analisi si concentra sulla denazionalizzazione involontaria, che si verifica qualora la cittadinanza venga revocata da parte dello Stato senza il consenso del cittadino. In particolare, si prende in esame il recente *revival* della revoca della cittadinanza in quei casi in cui il destinatario della misura sia coinvolto in attività di terrorismo, con l'obiettivo di evidenziare le problematiche di tale strumento, tenuto conto peraltro della sua intrinseca discriminatorietà, della potenziale violazione di diritti fondamentali e, non da ultima, della scarsa efficacia per il raggiungimento del fine di abbattimento totale cui idealmente punta la lotta al terrorismo.

Il capitolo si divide in tre parti. Primariamente si esamineranno il significato, i caratteri e l'evoluzione della denazionalizzazione. Nella seconda parte, si approfondirà l'utilizzo della revoca della cittadinanza come strumento di lotta al terrorismo globale, evidenziandone gli aspetti fondamentali e quelli che si caratterizzano per una maggiore

la cittadinanza italiana, sempreché il marito possieda una cittadinanza che per il fatto del matrimonio a lei si comunichi". Tale disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale nel 1975 (sent. n. 87 del 9 aprile 1975). In generale, il fine perseguito era quello di garantire l'unità della famiglia, anche se in tutta evidenza quelle norme si basavano sul presupposto che la donna costituisse una mera appendice dell'uomo. Si veda *ex multis*, G. HARRISON, *The Nationality of Married Women*, in *New York University Law Quarterly Review*, 9, 1932; inoltre, L. VOLPP, *Divesting Citizenship: On Asian American History and the Loss of Citizenship Through Marriage*, in *UCLA Law Review*, 405, 2005 che esamina la *marital expatriation* prendendo contemporaneamente in considerazione sia le discriminazioni di genere che razziali; ed ancora H. IRVING, *Citizenship, Alienage, and the Modern Constitutional State: A Gendered History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

problematicità, anche attraverso l'esame di alcune esperienze a livello comparato. Infine, si prenderà come caso di studio il Regno Unito, il quale costituisce un esempio paradigmatico (o un prototipo, seguendo l'omonima logica prospettata da Ran Hirschl⁸) in materia di denazionalizzazione per almeno tre ordini di ragioni. In primo luogo, la Gran Bretagna è stata fra i primi paesi a modificare, all'indomani dell'11 settembre, la legislazione con il fine di applicare la revoca della cittadinanza in capo ai soggetti coinvolti in attività di terrorismo; inoltre, tale strumento risulta adoperato prevalentemente nei confronti di soggetti che hanno acquisito la cittadinanza britannica mediante naturalizzazione, in particolare in capo a uomini, di origine straniera e di fede islamica (infatti, come evidenziato nel capitolo precedente, coloro che acquisiscono la cittadinanza dopo la nascita, attraverso la naturalizzazione, in realtà sono prevalentemente soggetti che hanno origine straniera); in ultimo, il Regno Unito è il paese che, se messo a confronto con altri ordinamenti occidentali, ha esteso maggiormente l'operatività della denazionalizzazione, sia per quanto attiene alle riforme della legge sulla cittadinanza intervenute negli ultimi due decenni, sia sotto il profilo della concreta applicazione di tali misure.

Al pari della *culturalizzazione della cittadinanza*, esaminata nel capitolo II, anche il ritorno della denazionalizzazione nei confronti dei soggetti coinvolti in attività di terrorismo appare esemplificativo di quel *trend* restrittivo in materia di cittadinanza, che caratterizza le società che si distinguono per un crescente pluralismo etnico, religioso, linguistico e culturale. Mentre nel caso della culturalizzazione, questa linea tendenziale esplica i suoi effetti nel limitare l'ingresso nella comunità politica a determinate categorie di persone che, da un punto di vista identitario, non appartengono alla comunità sociale, per converso, nell'ipotesi di denazionalizzazione, se ne "favorisce" l'uscita. Nelle parole di Benton, "*in an age of citizenship, there are two sorts of non-citizen: those who have never been admitted, and those who are exiled*"⁹.

⁸ Si veda *supra* INTRODUZIONE, nota 11.

⁹ S. BENTON, *Gender, Sexuality and Citizenship*, in G. ANDREWS, *Citizenship*, London, Lawrence & Wishart, 1991, p. 154.

2. La denazionalizzazione: l'uscita del cittadino dalla comunità

2.1. I caratteri

Con il termine “denazionalizzazione” si intende la perdita della cittadinanza nazionale che avviene in forza di un atto unilaterale dello Stato, in prevalenza, determinato direttamente dall'applicazione della legge o a seguito di una peculiare decisione dell'autorità amministrativa¹⁰. La denazionalizzazione è sufficiente a rendere un soggetto apolide¹¹, a meno che questi non sia *dual o multiple citizen*. Essa si differenzia dal volontario atto di rinuncia della cittadinanza da parte del soggetto implicato. Tuttavia, occorre osservare che, sebbene la distinzione tra perdita della cittadinanza volontaria e involontaria risulti chiara da un punto di vista teorico, non sempre vale lo stesso, e in tutti gli ordinamenti giuridici, da un punto di vista pratico¹². Potenzialmente, potrebbe essere considerata come volontaria la perdita della cittadinanza di colui che commette un certo atto ed è consapevole che allo stesso segua la perdita dello *status* di cittadino, ponendo in essere una sorta di “consenso tacito”. Si pensi alla teoria statunitense della *expatriation*, secondo cui alcune condotte, come, ad esempio, arruolarsi in un esercito straniero o ritornare nel paese d'origine da parte dei cittadini naturalizzati, erano considerate indicative della volontà del soggetto di rinunciare alla cittadinanza. Ebbene, in alcuni casi emblematici (*Nishikawa v. Dulles*¹³; *Afroyim v. Rusk*¹⁴), la Corte Suprema statunitense ha progressivamente limitato il potere dell'Esecutivo, il quale non può più presumere e interpretare in maniera così estensiva la volontà dell'individuo. Di conseguenza, nonostante la teoria dell'*expatriation* sia stata abbandonata nel corso degli anni Ottanta, comunque continua a costituire un'importante prova di come, in fondo, appaia labile la distinzione tra perdita volontaria e involontaria.

¹⁰ R. HOFMANN, *Denaturalization and Forced Exile*, voce in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, February 2013.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 1(1) della Convenzione sullo statuto degli apolidi, “il termine «apolide» indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione”, *Convention relating to the Status of Stateless Persons*, UN General Assembly, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 177.

¹² M. GIBNEY, *Denationalization*, cit., p. 361.

¹³ U.S. Supreme Court, *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129 (1958).

¹⁴ U.S. Supreme Court, *Afroyim v. Rusk*, 387 U.S. 253 (1967).

Nel corso del tempo, gli Stati hanno ravvisato molteplici motivi che possono portare alla denazionalizzazione¹⁵; alcuni di essi sono connessi a caratteristiche proprie dell'individuo, altri, invece, a degli specifici atti che egli compie. Tali motivi possono essere raggruppati in cinque macrocategorie¹⁶.

Prima: le situazioni che evidenziano un “conflitto di fedeltà” tra il cittadino e lo Stato. Esempificando, si pensi ai casi di acquisizione della cittadinanza di un altro paese (quando non viene riconosciuta la possibilità di avere una doppia cittadinanza), di prolungata residenza all'estero¹⁷ o, ancora, del matrimonio di una donna con uno straniero da cui, soprattutto in passato, era solita discendere l'automatica acquisizione della cittadinanza del marito e la contemporanea perdita della propria¹⁸.

Seconda: gli atti che rendono manifesta una “mancanza di fedeltà”: svolgere attività di spionaggio al servizio di un altro Stato; assumere un impiego pubblico o una carica pubblica o militare in un paese straniero o in un'organizzazione internazionale a cui lo Stato non partecipa¹⁹; accettare onorificenze in paesi stranieri e, soprattutto in certe epoche storiche, aderire a determinate ideologie politiche²⁰.

Terza: la denazionalizzazione che può essere comminata nel caso di frode o di false dichiarazioni nel processo di acquisizione della cittadinanza nazionale²¹. Questa è una causa di revoca presente in pressoché tutti gli ordinamenti giuridici e si caratterizza per una particolare incisività: per un verso, dato che la cittadinanza è stata acquisita fraudolentemente, viene considerata come non esistente *ab initio* e, per l'altro, in alcuni

¹⁵ Si consulti il *database* creato dal *Global Citizenship Observatory* sui modi di perdita della cittadinanza GLOBALCIT (2017). *Global Database on Modes of Loss of Citizenship, version 1.0*. San Domenico di Fiesole: Global Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. Disponibile on-line all'indirizzo: <http://globalcit.eu/loss-of-citizenship> (ultimo accesso 14 settembre 2018).

¹⁶ M. GIBNEY, *Denationalization*, cit., pp. 362 e ss.

¹⁷ Per l'ambito europeo si guardi opportunamente H. WALDRAUCH, *Loss of nationality*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK, H. WALDRAUCH (Eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses*, cit., pp. 187 e 188.

¹⁸ Si veda *supra* nota 7 e CAPITOLO I, paragrafo 2.

¹⁹ Si pensi all'articolo 12 della legge sulla cittadinanza italiana (5 febbraio 1992, n. 91).

²⁰ Si veda *supra* nota 5.

²¹ Si pensi al caso *Rottmann*, giunto dinanzi alla Corte di Giustizia europea, per il quale era stata revocata la cittadinanza tedesca al ricorrente, con effetto *ex tunc*, in quanto acquisita fraudolentemente. Infatti, nel corso del procedimento di naturalizzazione in Germania, Janko Rottmann aveva omesso di menzionare che in Austria, paese di cui era cittadino per nascita, era stata avviata un'istruttoria penale a suo carico. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 marzo 2010, *Janko Rottmann v Freistaat Bayern*, Causa C-135/08, par. 25.

paesi, come il Regno Unito, viene comminata pure nell'ipotesi in cui il soggetto diventi apolide²².

Quarta: la revoca della cittadinanza che è in alcuni casi applicata nell'eventualità in cui un soggetto non venga ritenuto degno di essere titolare della cittadinanza. Le cause che determinano tale indegnità sono varie – si pensi alla condanna per determinati reati – e possono essere anche apertamente discriminatorie, quando si basano su motivi etnici, razziali o religiosi²³.

Quinta ed ultima: la denazionalizzazione viene reputata uno strumento utile per garantire la sicurezza del paese e la protezione dell'ordine pubblico; di conseguenza questa viene assunta nei confronti di soggetti che rappresentano una minaccia per lo Stato. Quest'ultimo motivo è stato adoperato per giustificare la recente applicazione, in molti paesi occidentali, della revoca della cittadinanza in capo a persone condannate o addirittura soltanto sospettate di attività terroristiche. A tale scopo, in alcuni ordinamenti sono state adottate delle apposite leggi utili ad estendere le disposizioni in materia di denazionalizzazione anche alle attività di terrorismo²⁴.

²² La Convenzione sulla riduzione dell'apolidia stabilisce l'ammissibilità della revoca anche nel caso in cui dovesse rendere il soggetto apolide, se lui/lei abbia acquisito la cittadinanza mediante frode o false dichiarazioni. "1. [A] Contracting State shall not deprive a person of its nationality if such deprivation would render him stateless. 2. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this Article, a person may be deprived of the nationality of a Contracting State: (...) b. where the nationality has been obtained by misrepresentation or fraud". Article 8(2)(b), *Convention on the Reduction of Statelessness*, UN General Assembly, 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175. Una disposizione analoga è contenuta nella Convenzione europea sulla nazionalità "[A] State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality ex lege or at the initiative of the State Party except in the following cases: (...) (b) acquisition of the nationality of the State Party by means of fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact attributable to the applicant". Article 7(1)(b), *European Convention on Nationality*, Strasbourg, 6 November 1997, ETS, No. 166.

²³ Durante il periodo delle leggi razziali, la Germania dapprima privò della cittadinanza molti soggetti naturalizzati, soprattutto ebrei e oppositori politici (*German Law of 14 July 1933 concerning Cancellation of Naturalisations and Deprivation of Nationality*), poi nel 1941 revocò la cittadinanza a tutti gli ebrei tedeschi che vivevano all'estero (*11th Ordinance by virtue of the Reich Citizenship Law of 25 November 1941 concerning Denationalisation of Jews resident abroad*). Parimenti, anche in Italia furono privati della cittadinanza gli ebrei che l'avevano acquisita mediante naturalizzazione dopo il 1° gennaio del 1919 (Art. 23, Regio Decreto-Legge 17 novembre 1938-XVII, n. 1728, *Provvedimenti per la difesa della razza italiana*).

²⁴ Senza alcuna pretesa di esaustività, ricordiamo: Austria (Articolo 33(2) della legge sulla cittadinanza, così come modificata nel 2015); Australia (*Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Act 2015*); Belgio (articolo 23/2 del *Code de la nationalité belge*, così come modificato dalla legge 20 luglio 2015 *visant à renforcer la lutte contre le terrorisme*, *Official Gazette*, 5 agosto 2015); Canada (*Bill C-24 e Bill C-6*); Danimarca (*Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret* [Legge sulla cittadinanza danese], LBK No. 422 of June 7, 2004); Paesi Bassi (articolo 14(2)(b) del *Citizenship Act*, così come modificato nel 2016); Regno Unito (*Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, Immigration, Asylum and Nationality Act 2006, Immigration Act 2014*) e Italia (articolo 14, Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2018, n. 132)

Occorre intanto osservare che tale classificazione è meramente esemplificativa e molti dei casi sopra richiamati di fatto rientrano, nel contempo, in categorie diverse. Si pensi all'attività di spionaggio al servizio di un altro paese: essa può essere considerata non soltanto un esempio di mancanza di fedeltà, ma anche un'ipotesi di minaccia alla sicurezza dello Stato. Lo stesso vale per il coinvolgimento in attività di terrorismo che, viceversa, può essere sussunta anche fra gli atti mediante i quali si esprime la mancanza di fedeltà. Gibney, inoltre, osserva come le ragioni alla base delle ipotesi di revoca della cittadinanza possono mettere in evidenza, in alcuni casi, il desiderio, da parte di una persona, di entrare a far parte della comunità nazionale – come per chi acquisisce la nazionalità fraudolentemente –; in altri, invece, sentimenti di vera e propria ostilità verso la stessa. Altri motivi, infine, sono assolutamente scevri da qualunque connessione con la fedeltà o meno allo Stato di appartenenza: si pensi a chi viene privato della cittadinanza in maniera “derivativa” – in quanto l’ha perduta il soggetto grazie al quale l’aveva acquisita (coniuge, genitore...) – o semplicemente perché fa parte di un determinato gruppo etnico o religioso.

In sostanza, la revoca della cittadinanza viene in genere adoperata dall’ordinamento con l’obiettivo di tagliare i legami, sia di tipo giuridico che simbolico, con una determinata persona²⁵, sicché ella perda i diritti e i privilegi della cittadinanza, nonché i doveri e gli obblighi da essa derivanti, e possa eventualmente anche essere allontanata o espulsa dal territorio dello Stato. Come osservato da Gibney, la denazionalizzazione rappresenta il culmine dell’esercizio del potere statale: costituisce una sorta di morte civile per l’individuo che viene completamente escluso dalla comunità politica e, conseguentemente, dal godimento di tutti i diritti e i privilegi connessi al pregresso possesso della cittadinanza²⁶.

La ripartizione proposta da Gibney non è stata l’unica ad essere avanzata. Bauböck e Paskalev, ad esempio, distinguono sei categorie/cause che comportano la perdita della cittadinanza: sicurezza pubblica, mancato rispetto dei doveri che discendono dalla cittadinanza, acquisto viziato della stessa, perdita “derivativa”, decadenza del *genuine link* e, infine, mancato ottemperamento delle condizioni prescritte per l’attribuzione della

²⁵ Non sono mancati casi, soprattutto in passato, in cui il fine perseguito con la revoca è stato quello di disonorare pubblicamente un soggetto, al quale generalmente era poi permesso di fare nuovamente domanda per acquisire la cittadinanza o comunque continuare a risiedere nel paese. M. GIBNEY, *Denationalization*, cit., p. 362.

²⁶ M. GIBNEY, *Denationalization*, cit., p. 359.

cittadinanza²⁷. Queste, secondo gli studiosi, sono connesse a differenti concezioni della cittadinanza (*State discretion, individual choice, ascriptive community e genuine link*) e hanno l'obiettivo principale di preservare la relazione di appartenenza all'interno della comunità. Proprio perché perseguono tale fine, i motivi di revoca non sono proporzionati alla gravità morale del fatto compiuto, altrimenti, tale misura dovrebbe essere comminata in tutti i casi in cui vengano commessi delitti particolarmente gravi.

Shai Lavi, concentrandosi sulla revoca della cittadinanza nel caso in cui lo *status* di cittadino sia stato legittimamente acquisito, ha rilevato tre modelli che, tuttavia, raramente si presentano nella loro forma pura. Il primo modello, che troviamo in Germania, Polonia, Canada e Stati Uniti d'America, si basa sull'assunto per cui la cittadinanza può essere revocata soltanto se vi sia una contestuale rinuncia da parte del cittadino. La seconda tipologia, invece, ha il suo più emblematico esempio nel contesto britannico, e si fonda sul criterio per cui la cittadinanza può essere revocata in tutti quei casi in cui lo Stato ha un interesse a procedervi. In forza del terzo modello, invece, la cittadinanza può essere revocata nell'eventualità di comportamenti che costituiscano una violazione del legame di fedeltà al paese (*breach of allegiance o disloyal conduct*). Quest'ultimo è stato applicato soprattutto nel periodo successivo alla Prima guerra mondiale e continua ad essere adottato in India e Israele²⁸. Inoltre, ad ognuno di tali modelli, Lavi riconnette una diversa concezione giuridica e politica della cittadinanza: al primo fa corrispondere la cittadinanza intesa come contratto sociale; al secondo un'interpretazione della cittadinanza strettamente connessa alla sicurezza e, nell'ultimo caso, la cittadinanza rileva in quanto legame etnico-nazionale²⁹.

La metafora del contratto sociale è alla base della concezione liberale della cittadinanza e a tal proposito Matthew Gibney mette in evidenza la tensione tra la teoria liberale e il diritto alla cittadinanza individuale. Se la si interpreta come un contratto sociale, la cittadinanza può essere revocata non soltanto nell'ipotesi in cui vi sia il consenso – che, come visto, nella sua interpretazione più ampia, è valido anche se tacito – ma anche qualora l'individuo violi le regole del contratto. Di conseguenza, i più importanti esponenti di tale pensiero, come Kant e Beccaria, hanno sostenuto la

²⁷ R. BAUBÖCK, V. PASKALEV, *Citizenship Deprivation. A Normative analysis*, cit., p. 6.

²⁸ S. LAVI, *Citizenship Revocation as Punishment: On the Modern Duties of Citizens and their Criminal Breach.*, in *U. Toronto L.J.*, Volume 61, Number 4, 2011, p. 785.

²⁹ S. LAVI, *Punishment and the Revocation of Citizenship in the United Kingdom, United States, and Israel*, in *New Criminal Law Review*, Volume 13, No. 2, 2010, pp. 409 e ss.

legittimità dell'esilio che presupponeva la perdita della cittadinanza³⁰. Una concezione divenuta oggetto di rivisitazione da parte degli stessi teorici liberali, considerato che potrebbe dar luogo a forme di discriminazione tra cittadini, ponendosi in contrasto con il principio di uguaglianza che è alla base della moderna concezione della cittadinanza. Al riguardo si consideri il fatto che non tutti i cittadini sarebbero potenzialmente sottoposti alla revoca, ma soltanto alcuni di essi, segnatamente coloro che sono *dual* o *multiple citizen*. A ciò si aggiunga che non tutti entrano nel contratto in maniera volontaria: soltanto i naturalizzati, infatti, acquisiscono tale *status* in forza di un atto di volontà, mentre ciò non vale per i cittadini per nascita. Comunque, riservare la denazionalizzazione ai soli naturalizzati costituirebbe un trattamento fortemente discriminatorio.

La denazionalizzazione può essere individuale o di massa. Quest'ultima ha caratterizzato i regimi totalitari nel corso del XIX e XX secolo, come nel caso dell'Unione Sovietica che, all'inizio degli anni Venti, l'aveva utilizzata contro gli oppositori del regime bolscevico³¹, o la Germania e l'Italia che, negli anni Trenta e Quaranta³², avevano adottato decreti che denazionalizzavano gli ebrei, o ancora il Sudafrica nel periodo dell'apartheid³³. Dopo la Seconda guerra mondiale le denazionalizzazioni di massa sono state applicate in Cecoslovacchia³⁴, Polonia³⁵ e Jugoslavia³⁶ nei confronti di alcune minoranze etniche, ritenute ostili.

Soprattutto all'epoca delle denazionalizzazioni di massa operate da parte dei regimi totalitari, è stato evidenziato come queste ponessero dei problemi in materia di obblighi internazionali fra Stati, perché se da un lato è pacifico che ogni paese è libero e sovrano nello stabilire le norme che regolano l'acquisto e la perdita della cittadinanza, la revoca in massa comporta l'afflusso di apolidi sul territorio di altri Stati che sono costretti a

³⁰ Cfr. M.J. GIBNEY, *Should Citizenship Be Conditional? The Ethics of Denationalization*, in *The Journal of Politics*, Volume 75, No. 3, 2013, pp. 647 e 648.

³¹ Si veda *supra* nota 5.

³² Si veda *supra* nota 23.

³³ Si consulti R. HOFMANN, *Denaturalization and Forced Exile*, cit.

³⁴ *Presidential Decree of 2 August 1945*. Il provvedimento denazionalizzava i cittadini di origine tedesca e ungherese.

³⁵ *Law on the Exclusion of Hostile Elements from Polish Society of 6 May 1945 [Journal of Laws No 17 item 96], as amended by the Decree of 2 February 1946 and Decree of 13 September 1946, as amended by the Law of 18 November 1948*. Tali atti denazionalizzavano i cittadini appartenenti alla minoranza tedesca.

³⁶ *Citizenship Act of the Federal People's Republic of Yugoslavia of 1 July 1946 as amended by the Law of 1 December 1948*. La legge prevedeva la revoca della cittadinanza per le persone di origine tedesca.

gestirli. Di conseguenza, è stata sostenuta la necessità che il soggetto destinatario della misura sia titolare anche di un'altra cittadinanza, al fine di evitare casi di apolidia³⁷. Tuttavia, anche in questo caso, viene a porsi un problema per il paese di cui la stessa persona ha la seconda cittadinanza, dato che si trova a subire la decisione di un altro Stato ed è tenuto a far entrare sul proprio territorio un individuo che potrebbe essere potenzialmente pericoloso. Occorre però precisare che nei Trattati e nelle Convenzioni internazionali la revoca della cittadinanza non è vietata in maniera assoluta, ma solo se applicata in maniera arbitraria³⁸. Come affermato nel *Report* dell'*Human Rights Council*, affinché la revoca non sia arbitraria occorre osservare alcune regole. In particolare, la revoca deve avere un fine legittimo, costituire il mezzo più mite (o, comunque, meno invasivo) per raggiungere il risultato e, in ultimo, essere proporzionata all'interesse da proteggere³⁹.

Una situazione peculiare, inoltre, può verificarsi in ambito europeo. Difatti, ai sensi dell'articolo 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea⁴⁰, sono titolari della cittadinanza dell'Unione tutti i cittadini di un qualsiasi paese membro. Pertanto, la cittadinanza europea si caratterizza per essere uno *status* secondario e derivato, posto che sia l'acquisto che la perdita dipendono dalla cittadinanza nazionale. Nondimeno, la decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso *Rottmann*⁴¹, concernente la revoca della cittadinanza austriaca in capo ad un soggetto che l'aveva acquistata fraudolentemente, ha messo in evidenza come la disciplina nazionale della cittadinanza

³⁷ R. HOFMANN, *Denaturalization and Forced Exile*, cit.

³⁸ Si vedano Article 15(2), *The Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217A (III); Article 20(3), *American Convention on Human Rights*, 22 November 1969, *OAS Treaty Series*, No. 36; Article 24, *Arab Charter on Human Rights*, 15 September 1994, Article 29(1), *Arab Charter on Human Rights*, 22 May 2004; Article 24(2), *Commonwealth of Independent States Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, 26 May 1995; Article 4(c), *European Convention on Nationality*, Strasbourg, 6 November 1997, ETS, No. 166; Article 18(1)(a)(d), *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 13 December 2006, *UNTS*, Vol. 2515, No. 44910; Article 18, *ASEAN Human Rights Declaration*, Phnom Penh, 18 November 2012.

³⁹ "Therefore, loss or deprivation of nationality must meet certain conditions in order to comply with international law, in particular the prohibition of arbitrary deprivation of nationality. These conditions include serving a legitimate purpose, being the least intrusive instrument to achieve the desired result and being proportional to the interest to be protected" UN Human Rights Council, *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality: Report of the Secretary-General*, 19 December 2013, A/HRC/25/28, p. 4.

⁴⁰ "È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce" Art. 20, co. 1, TFUE.

⁴¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 marzo 2010, *Janko Rottmann v Freistaat Bayern*, Causa C-135/08.

debba rispettare il diritto europeo e i suoi princìpi – in particolare quello di proporzionalità – alla luce delle potenziali conseguenze che le discipline nazionali possano comportare in relazione all’operatività delle norme europee, considerato che la perdita della cittadinanza nazionale comporta anche la perdita della cittadinanza europea.

Comunque, a partire dalle denazionalizzazioni di massa verificatesi tra i due conflitti mondiali, la revoca è stata oggetto di accurato esame non soltanto in relazione ai rapporti fra Stati, ma anche come una questione che coinvolge i diritti umani. A ciò si deve aggiungere che tale istituto ha contribuito a mettere in discussione la stessa natura della cittadinanza. In particolare, come sopra anticipato, si è posta la questione se la cittadinanza debba essere ritenuta un privilegio o un diritto e, in quest’ultimo caso, se tale diritto debba essere considerato assoluto o se possa essere revocato nel momento in cui il soggetto violi le norme fondamentali della comunità politica in cui vive.

2.2. Le principali linee evolutive

Al giorno d’oggi, nei paesi occidentali, la cittadinanza si caratterizza per essere uno *status* sicuro, dato che difficilmente viene perso. Infatti, sebbene le norme in argomento prevedano sempre dei casi di perdita o revoca, si tratta comunque di ipotesi eccezionali che raramente trovano applicazione nei fatti, a meno che non ci si riferisca a paesi che non ammettono la doppia cittadinanza e che, dunque, comminano la denazionalizzazione nell’eventualità in cui un soggetto acquisti la cittadinanza di un altro Stato⁴².

La certezza dello *status* di cittadino è una caratteristica recente delle legislazioni riguardanti la cittadinanza. D’altro canto, seppure la denazionalizzazione costituisca uno strumento moderno, ha come precursori l’ostracismo dell’antica Grecia, l’esilio di epoca romana e medievale, e la *transportation* verso le colonie penali, prima americane e poi australiane, comminata in Inghilterra fino alla metà del XIX secolo. In tutti questi casi, costituivano misure finalizzate ad allontanare dal territorio dello Stato soggetti che rappresentavano un pericolo per l’ordine pubblico e per la sua stabilità. Oltretutto, si trattava di pene esemplari che, per un verso, riaffermavano simbolicamente il potere punitivo dello Stato e, per l’altro, avevano l’obiettivo di fungere da deterrente rispetto al

⁴² M.J. GIBNEY, *Should Citizenship Be Conditional? The Ethics of Denationalization*, cit., p. 646.

possibile compimento di futuri reati⁴³. In Francia, invece, nel contesto post-rivoluzionario, l'esilio perse la sua valenza di dispositivo contro i criminali e cominciò ad assumere la funzione fondamentale di allontanare gli avversari politici⁴⁴.

A partire dalla fine del XIX secolo, in Francia, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Australia, Canada, Sud Africa, veniva applicata la denazionalizzazione nei confronti di soggetti che acquisivano fraudolentemente la cittadinanza o nascondevano alle autorità l'intenzione di risiedere all'estero⁴⁵. Tuttavia, appena prima e soprattutto durante la Prima guerra mondiale, cominciarono ad essere implementate leggi che miravano a revocare la cittadinanza in capo a persone ritenute indesiderabili per le loro appartenenze politiche, etniche, religiose e razziali. Tali motivi saranno poi all'origine delle denazionalizzazioni di massa, perpetrate da parte dei regimi totalitari, fino al periodo immediatamente successivo alla Seconda guerra mondiale.

Hannah Arendt, con riferimento alle denazionalizzazioni di massa fra i due conflitti mondiali, affermava: “La snazionalizzazione (sic) divenne un'arma efficace della politica dei governi totalitari, e l'incapacità costituzionale degli stati nazionali europei a garantire ai perseguitati i diritti umani più elementari consentì a quei governi di imporre all'estero i loro criteri. Quelli che i persecutori cacciarono dal paese come schiuma della terra – ebrei, trockisti (sic), ecc. – vennero dovunque ricevuti come tali; quelli che erano stati definiti indesiderabili divennero gli *indésirables* d'Europa”⁴⁶. Inizialmente, la Francia, che già nel 1915 aveva stabilito la revoca della cittadinanza nei riguardi degli individui naturalizzati che provenivano da paesi considerati nemici, nel 1922 seguì il Belgio che applicava tale misura ai cittadini naturalizzati incolpati di atti contrari agli interessi nazionali durante la guerra; successivamente provvide l'Italia che nel 1926 introdusse l'ipotesi di revoca della cittadinanza per indegnità e, infine, nel 1935 furono approvate le leggi di Norimberga che distinguevano i cittadini del Reich titolari dei diritti politici dagli altri cittadini. Nel commentare tali provvedimenti, Agamben osserva: “[T]hese laws – and the mass statelessness that resulted – mark a decisive turning point in the life of the

⁴³ S. MANTU, *Contingent Citizenship: the Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, cit., pp. 15 ss.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁵ M. GIBNEY, *Denationalization*, cit., p. 365.

⁴⁶ H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1948, trad. it., *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004 e 2009, p. 374.

*modern nation-state and its definitive emancipation from the naïve notions of “people” and “citizen”*⁴⁷.

Proprio le atrocità di quel periodo posero uno stigma sul legittimo utilizzo della denazionalizzazione e favorirono, da un lato, la generale affermazione dei diritti umani e della cittadinanza quale diritto umano riconosciuto, come sopra anticipato, sia a livello internazionale che regionale, e, dall'altro lato, la diffusione del principio secondo il quale le discipline nazionali sulla cittadinanza non dovessero risultare in alcun modo discriminatorie⁴⁸. A ciò si deve aggiungere anche un generale sfavore nei confronti dell'apolidìa che, a livello internazionale, si è poi tradotto nelle due Convenzioni delle Nazioni Unite sullo statuto degli apolidi (1954)⁴⁹ e sulla riduzione dell'apolidìa (1961)⁵⁰. Inoltre – e vi sarà modo di approfondire nel capitolo IV – in un crescente numero di paesi, con alcune rilevanti eccezioni in Africa e Asia, è divenuta legittima la doppia cittadinanza e, di conseguenza, l'acquisizione di un'altra cittadinanza non ha comportato più la perdita di quella d'origine. Il combinato disposto di tutti questi fattori ha man mano prodotto un prevedibile risultato: pur rimanendo vigenti le discipline nazionali in materia di cittadinanza, le norme sulla denazionalizzazione sono state raramente applicate.

Un ritorno della denazionalizzazione, invece, si è verificato, per converso, all'indomani dell'11 settembre 2001 e degli altri attacchi terroristici di matrice jihadista che han fatto seguito a quell'oramai simbolica e tragica data. Infatti, in molti paesi occidentali, si è concepita la denazionalizzazione come uno strumento adeguato nella prospettiva di contrastare sul piano interno la minaccia terroristica globale. Il Regno Unito è stato fra i primi paesi a modificare, nel 2002, la disciplina della denazionalizzazione e a estenderne l'applicabilità anche ai soggetti condannati o sospettati di terrorismo. Sulla stessa linea hanno provveduto i Governi canadese⁵¹ – che

⁴⁷ G. AGAMBEN, *We Refugees*, in *Symposium: A Quarterly Journal in Modern Literatures*, 1995, 49, 2, p. 115.

⁴⁸ “The rules of a State Party on nationality shall not contain distinctions or include any practice which amount to discrimination on the grounds of sex, religion, race, colour or national or ethnic origin”; Article 5, *European Convention on Nationality*, Strasbourg, 6 November 1997, ETS, No. 166.

⁴⁹ UN General Assembly, *Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 177.

⁵⁰ UN General Assembly, *Convention on the Reduction of Statelessness*, 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175.

⁵¹ *Bill C-24, An Act to amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts (Strengthening Canadian Citizenship Act)*, 2nd Sess, 41st Parl, 2014.

però, recentemente, ha abrogato la precedente riforma⁵² – austriaco⁵³, australiano⁵⁴, belga⁵⁵, danese⁵⁶, francese⁵⁷ ed olandese⁵⁸; e proposte simili sono state avanzate anche in altri paesi come Stati Uniti d’America, Svizzera e Israele. Occorre segnalare la recentissima introduzione di tale misura anche nell’ordinamento italiano ai sensi dell’articolo 14 del Decreto-Legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2018, n. 132⁵⁹. Tale norma ha introdotto un nuovo articolo (10-bis) nella legge sulla cittadinanza italiana e stabilisce che quest’ultima può essere revocata nel caso di condanna definitiva per i reati di terrorismo ed eversione dell’ordinamento costituzionale. Si osservi che, tuttavia, la revoca è applicabile solo nei confronti di determinati cittadini: coloro che abbiano acquisito tale *status* a seguito di matrimonio, nelle varie ipotesi di naturalizzazione previste dall’articolo 9 della legge 91/1992 o nel caso di stranieri nati e residenti in Italia fino alla maggiore età.

Come si avrà modo di approfondire in seguito, il *revival* della revoca della cittadinanza in capo ai soggetti condannati per terrorismo presenta alcuni profili peculiari rispetto alle altre ipotesi di revoca, che rendono possibile la sussunzione di tale causa di denazionalizzazione lungo il *trend* restrittivo che ha caratterizzato la materia della cittadinanza negli ultimi due decenni. All’approfondimento dei temi e dei problemi connessi all’utilizzo della revoca della cittadinanza nel contesto della cd. *guerra al terrore* saranno dedicate le pagine che seguono.

⁵² Bill C-6, *An Act to Amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Another Act*, 1st Sess, 42nd Parl, 2016.

⁵³ Art. 33(2), *Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG)*.

⁵⁴ *Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Act 2015*.

⁵⁵ Art. 23/2 del *Code de la nationalité belge*, così come modificato dalla legge 20 luglio 2015 *visant à renforcer la lutte contre le terrorisme*, *Official Gazette*, 5 agosto 2015.

⁵⁶ *Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret* [Legge sulla cittadinanza danese], LBK No. 422 of June 7, 2004.

⁵⁷ Article 25, Code Civil.

⁵⁸ Art. 14(2)(b) del Citizenship Act, così come modificato nel 2016.

⁵⁹ «Art. 10-bis. – 1. La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall’articolo 407, comma 2 lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies.2, del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell’interno.» Articolo 14, comma 1, lettera d), Decreto-Legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

3. La denazionalizzazione come strumento di lotta al terrorismo

Si osservi che il recente *revival* della denazionalizzazione è stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina dopo che, per lungo tempo, la revoca della cittadinanza non aveva destato particolare interesse a causa del suo sostanziale disuso⁶⁰.

Si registra, infatti, che negli ultimi due decenni, numerosi paesi occidentali hanno utilizzato la revoca della cittadinanza come strumento di contrasto al fenomeno del terrorismo⁶¹. A tal fine, alcuni hanno riformato la normativa sulla cittadinanza con successive modifiche; altri hanno applicato la misura della revoca in maniera che potremmo definire “informale”; altri ancora dapprima hanno apportato modifiche alla legge sulla cittadinanza e, successivamente, con il cambio di governo hanno eliminato le restrizioni operate in precedenza.

Spesso le innovazioni legislative con cui si è ampliato l’ambito applicativo della denazionalizzazione sono state accompagnate, contestualmente o con riforme di poco

⁶⁰ *Ex multis* S. MANTU, *Contingent Citizenship: the Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, cit.; S. LAVI, *Punishment and the Revocation of Citizenship in the United Kingdom, United States, and Israel*, cit.; S. LAVI, *Citizenship Revocation as Punishment: On the Modern Duties of Citizens and their Criminal Breach.*, cit.; M.J. GIBNEY, ‘A Very Transcendental Power’: *Denaturalisation and Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom*, in *Political Studies*, Volume 61, 2013; C. SAWYER, ‘Civic Britannicus Sum’ No Longer? *Deprivation of British Nationality*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, Volume 27, No. 1, 2013; M.J. GIBNEY, *Should Citizenship Be Conditional? The Ethics of Denationalization*, cit.; *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, Volume 28, No. 4, 2014; C. FORCESE, *A Tale of Two Citizenships: Citizenship Revocation for “Traitors and Terrorists”*, in *Queen’s Law Journal*, 39:2, 2014; A. MACKLIN, *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, in *Queen’s Law Journal*, 40, 1, 2014; P.J. SPIRO, *Expatriating Terrorists*, in *Fordham Law Review*, Volume 82, Issue 5, 2014; E. FRIPP, R. MOFFATT, E. WILFORD (Eds.), *The law and practice of expulsion and exclusion from the United Kingdom: deportation, removal, exclusion and deprivation of citizenship*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2015; A. MACKLIN, R. BAUBÖCK (Eds.), *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, EUI Working Paper RSCAS 2015/14; C. CIPOLLETTI, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign fighters e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, Volume 99, No. 1, 2016; C. JOPPKE, *Terror and loss of citizenship*, in *Citizenship Studies*, Volume 20, Issue 6-7, 2016; P. SYKES, *Denaturalisation and conceptions of citizenship in the ‘war on terror’*, in *Citizenship Studies*, Vol. 20, Issue 6-7, 2016; P.R. WAUTELET, *Deprivation of Citizenship for ‘Jihadists’ Analysis of Belgian and French Practice and Policy in Light of the Principle of Equal Treatment*, available at SSRN, 11 January 2016, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2713742>; C. CASIELLO, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017; S. PILLAI, G. WILLIAMS, *The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia*, in *Melbourne University Law Review*, Volume 41, 2, 2017; S. PILLAI, G. WILLIAMS, *Twenty-First Century Banishment: Citizenship Stripping in Common Law Nations*, in *Int’l. & Comp. L. Q.*, Volume 66, 2017.

⁶¹ È da segnalare anche il fenomeno “inverso”, realizzatosi in Spagna, dopo gli attentati terroristici di Madrid dell’11 marzo del 2004. Con il *Real Decreto* 453/2004 del 18 marzo 2004 è stata concessa la cittadinanza spagnola (*Carta de naturaleza*) alle vittime straniere dell’attentato terroristico e ai loro familiari. *Real Decreto* 453/2004, de 18 de marzo, sobre concesión de la nacionalidad española a las víctimas de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004.

precedenti o successive, da modifiche in senso restrittivo rispetto alla disciplina della naturalizzazione. Ciò rende ancora più evidente che la revoca si iscrive in quel *restrictive turn* che caratterizza la materia della cittadinanza nel suo complesso. Inoltre, sebbene tale strumento sia stato ufficialmente privilegiato con finalità di sicurezza, in realtà è idoneo a confermare molto la linea e l'aspetto che maggiormente interessa qui approfondire, ovvero sia l'evoluzione (o l'involuzione) del significato della cittadinanza come appartenenza nelle società plurali. Pertanto, occorre delineare i principali caratteri delle riforme con le quali è stata estesa la revoca della cittadinanza in capo ai soggetti coinvolti in attività di terrorismo.

In primo luogo, bisogna sottolineare che, in alcuni casi, le disposizioni in materia di revoca affermano di perseguire fra gli obiettivi principali null'altro che il rafforzamento della cittadinanza. A questo proposito, è significativo, quantomeno formalmente, il caso del Canada: la titolazione della legge con cui nel 2014 è stata modificata la disciplina sulla cittadinanza, prevedendo delle ipotesi ulteriori di revoca, era emblematicamente intitolato *Strengthening Canadian Citizenship Act*⁶². Invero, come affermato dalla dottrina, l'effetto prodotto dalla revoca è quello di indebolire lo *status* di cittadino, il quale così diventa precario e parificabile a quello di residente permanente⁶³.

In secondo luogo, la cittadinanza viene intesa non come un diritto che deve essere riconosciuto a tutti i cittadini, in forza del principio di uguaglianza, ma piuttosto come un privilegio che deve essere meritato e che viene tolto se il soggetto non è ritenuto degno. Dunque, come si avrà modo di evidenziare nel corso dell'analisi, un tema ricorrente nei dibattiti politici precedenti o concomitanti alle proposte di riforma è che “la cittadinanza è un privilegio, non un diritto”⁶⁴.

⁶² *Bill C-24, An Act to amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts (Strengthening Canadian Citizenship Act)*, 2nd Sess, 41st Parl, 2014.

⁶³ A. MACKLIN, *Kick-Off contribution*, in A. MACKLIN, R. BAUBÖCK (Eds.), *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, cit, p. 1.

⁶⁴ “*Citizenship is a privilege, not a right*” è una frase frequentemente utilizzata dai politici a proposito della revoca della cittadinanza. A titolo di esempio, si pensi al Canada e alle affermazioni dell'allora ministro per l'immigrazione e la cittadinanza Chris Alexander, quando fu presentato il *Bill C-24* (S. MAS, *New Citizenship Rules Target Fraud, Foreign Terrorism*, in *CBC News*, 6 February 2014, <https://www.cbc.ca/news/politics/new-citizenship-rules-target-fraud-foreign-terrorism-1.2525404>, ultimo accesso 14 settembre 2018); per quanto riguarda gli Stati Uniti d'America, l'ex Segretario di Stato Hillary Clinton, nel sostenere la proposta del senatore Lieberman, dichiarò che la cittadinanza americana fosse un privilegio (C. SAVAGE & C. HULSE, *Bill Targets Citizenship of Terrorists' Allies*, in *The New York Times*, 6 May 2010, <https://www.nytimes.com/2010/05/07/world/07rights.html>, ultimo accesso 14 settembre 2018); infine, nel Regno Unito, Theresa May, nel periodo in cui ricopriva la carica di *Home Secretary*, ha spesso dichiarato che la cittadinanza britannica non fosse un diritto, ma un privilegio (PRESS ASSOCIATION,

In terzo luogo, la revoca punta a creare delle “categorie” interne alla cittadinanza chiaramente discriminatorie, dal momento che esse differenziano i cittadini a seconda della modalità con cui tale *status* è stato acquisito. In alcuni casi, infatti, la denazionalizzazione viene riservata unicamente ai *dual e multiple citizens* o ai cittadini naturalizzati. Sebbene tale scelta venga giustificata con il fine di ottemperare agli obblighi internazionali – esemplificativo, in tal senso, il divieto di apolidia⁶⁵ – non si può non rilevare che comunque questa nasconda pure sospetto e scetticismo sostanziali nei confronti di quanti siano cittadini di più ordinamenti giuridici o che abbiano acquisito la cittadinanza a seguito di un percorso di naturalizzazione.

Tuttavia, alcuni studiosi hanno messo in luce le ragioni che giustificherebbero l'applicazione della denazionalizzazione soltanto in capo ai *dual e multiple citizens*. In primo luogo, acquisire una seconda cittadinanza è una scelta della singola persona e, dunque, si differenzia da altri criteri – ad esempio, razza e genere – che se vengono adoperati per fare distinzioni tra cittadini, sono assolutamente discriminatori. Inoltre, mantenere più cittadinanze, può essere considerato *tout court* un privilegio. In secondo luogo, non si può sottovalutare il fatto che privare della cittadinanza soltanto i *dual e multiple citizens*, porrebbe costoro in una situazione che è sostanzialmente differente da quella dei soggetti con una sola cittadinanza: in caso di denazionalizzazione, infatti, i primi, a differenza dei secondi, non rimarrebbero apolidi. Infine, i soggetti titolari di plurime cittadinanze si trovano in una diversa posizione rispetto allo Stato: risultano in possesso di una sorta di *exit option* che li rende meno “bisognosi” – sul piano economico, politico e sociale – della cittadinanza di un paese, dato che in mancanza dell'una, possono fare affidamento sull'altra⁶⁶.

A ciò si deve aggiungere che una diffusa esigenza di sicurezza, ma soprattutto un alto valore simbolico, siano all'origine dell'introduzione della revoca della cittadinanza in capo ai soggetti sospettati o condannati di terrorismo⁶⁷. Denazionalizzare determinati individui ritenuti indesiderabili avrebbe, in quest'ottica, il fine di garantire la sicurezza

Theresa May strips citizenship from 20 Britons fighting in Syria, in *The Guardian*, 23 December 2013, <https://www.theguardian.com/politics/2013/dec/23/theresa-may-strips-citizenship-britons-syria>, ultimo accesso 14 settembre 2018).

⁶⁵ Si vedano *supra* note 49 e 50.

⁶⁶ M.J. GIBNEY, *Should Citizenship Be Conditional? The Ethics of Denationalization*, cit., pp. 654 e 655.

⁶⁷ S. PILLAI, G. WILLIAMS, *The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia*, cit., p. 4.

nazionale poiché, privandoli della cittadinanza, agevolmente li si può poi allontanare dal paese, ritenendo in tal modo di prevenire la consumazione di possibili attentati terroristici. L'utilizzo della revoca, nel contesto della lotta al terrorismo, a differenza delle altre ipotesi di denazionalizzazione, avrebbe una funzione non solo punitiva, ma anche preventiva⁶⁸. Invero, questo particolare è stato spesso posto in discussione, giacché è quantomeno dubbio (se non da escludere completamente) che tale misura sia effettivamente bastevole a tutelare il paese e la comunità internazionale dalla minaccia terroristica. Espellere una persona potenzialmente pericolosa, infatti, non esclude automaticamente che questi possa comunque agire, in diversi modi, ai danni del paese o della più vasta comunità degli Stati. Oltretutto, il soggetto denazionalizzato ed espulso potrebbe comunque colpire i cittadini del paese che se n'è liberato e, dunque, indirettamente lo Stato stesso, allorché essi si trovino all'estero.

Pertanto, nella maggior parte dei casi, è proprio il valore simbolico della denazionalizzazione a prevalere. Determinati soggetti non sono ritenuti degni dello *status* di cittadino perché, come sopra evidenziato, essendo la cittadinanza un privilegio e non un diritto, viene revocata quando un individuo abbia agito in contrasto con quel rapporto di fedeltà che, soprattutto nei paesi di tradizione anglosassone, caratterizza nel profondo la relazione Stato-cittadino oppure abbia violato l'insieme dei principi e dei valori che caratterizzano il vincolo di cittadinanza. Ciò che si intende mettere in luce è che lo strumento della denazionalizzazione non viene utilizzato per altre fattispecie delittuose, di pari gravità morale, che costituiscono una deplorabile violazione dei valori fondanti della comunità sociale e politica.

Nonostante tali criticità e i dubbi sull'effettiva utilità di tale misura, alcuni mettono in luce l'efficacia della stessa, rimarcando l'opinione che l'accredita come un provvedimento di carattere amministrativo (al pari della concessione della cittadinanza) atto stavolta ad assolvere all'importante funzione di garantire la sicurezza e l'ordine pubblico dello Stato. A questo proposito, occorre menzionare Shai Lavi che giustifica l'utilizzo della revoca, se comminata come determinazione punitiva in presenza di gravi violazioni dei doveri del cittadino e solo nel caso in cui non renda l'individuo apolide⁶⁹.

⁶⁸ M. GIBNEY, *Denationalization*, cit., p. 367.

⁶⁹ S. LAVI, *Citizenship Revocation as Punishment: on the Modern Duties of Citizens and their Criminal Breach.*, cit.

Dopo aver delineato i principali elementi che ruotano intorno alla revoca della cittadinanza nelle ipotesi di terrorismo, rispetto alle altre cause di revoca, è necessario brevemente esaminare alcune esperienze riconducibili ai diversi ordinamenti giuridici, prima di concentrare l'attenzione sul caso di studio rappresentato dal Regno Unito.

4. Il rafforzamento e la tutela della cittadinanza attraverso la revoca?

I casi americano, canadese e francese

La revoca negli Stati Uniti ha avuto un'applicazione peculiare in virtù sia dell'evoluzione del concetto stesso di cittadinanza e, soprattutto, dell'interpretazione in merito della Corte Suprema. La disciplina della cittadinanza americana riflette la storica tradizione migratoria verso quel paese⁷⁰. Col tempo, questo ha determinato la prevalenza del significato di “contratto sociale” su quello di fedeltà: il cittadino diventa tale grazie al suo stesso consenso – reale o tacito – e solo in mancanza di esso cessa di esserlo⁷¹. Dalla fine del XIX e fino alla metà del XX secolo la revoca veniva adoperata con funzione punitiva nei confronti di soggetti che acquisivano un'altra nazionalità o che commettevano atti ritenuti espressione di fedeltà verso un altro paese (i disertori, le donne che sposavano uno straniero, coloro che si arruolavano in un esercito di un altro Stato o avevano la residenza all'estero per più di cinque anni...)⁷².

Tuttavia, a partire dagli anni Cinquanta, si è assistito ad un radicale cambiamento in forza dell'interpretazione del XIV emendamento⁷³ da parte della Corte Suprema che – in base al principio secondo cui un individuo può perdere la cittadinanza soltanto a seguito

⁷⁰ B. HERZOG, *Revoking Citizenship: The Role of the Courts in Expatriation Policies in the United States*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, Volume 28, No. 4, 2014, p. 386.

⁷¹ S. LAVI, *Punishment and the Revocation of Citizenship in the United Kingdom, United States, and Israel*, cit., p. 413.

⁷² U.S. Supreme Court *Mackenzie v. Hare*, 239 U.S. 299 (1915); *Trop v. Dulles*, 356 US 86 (1958); *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129 (1958); *Perez v. Brownell*, 356 U.S. 44 (1958); *Afroyim v. Rusk* 387 US 255 (1967).

⁷³ “All persons born or naturalized in the United States and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside” Emendamento ratificato il 9 luglio 1868 che ha abrogato l'articolo I, sezione 2, comma 3. A questo proposito, Bosniak sostiene che la forte protezione della cittadinanza americana affonda le radici nel suo passato di *race-based slavery* e delle attuali conseguenze. L. BOSNIAK, *Denationalisation, assassination, territory: Some (U.S.-prompted) reflections*, in A. MACKLIN, R. BAUBÖCK, *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, cit., p. 35.

di un suo atto volontario – ha dichiarato incostituzionali molti motivi di revoca⁷⁴. Pertanto, il Congresso non ha il potere di denazionalizzare, ma può unicamente riconoscere la volontaria rinuncia della cittadinanza da parte della singola persona e, come stabilito qualche anno più tardi dalla Corte, è necessario che venga data prova di tale intento⁷⁵. Questa interpretazione si riverbera nella cd. *expatriation* che, come sopra anticipato, è il termine più comunemente adoperato nel contesto statunitense, poiché esso si riferisce alla revoca della cittadinanza sulla base di un atto volontario di rinuncia da parte del singolo.

Pertanto, la declinazione della revoca negli Usa resiste, in linea di principio, anche nel contesto della lotta al terrorismo. Si pensi alla proposta del senatore Lieberman⁷⁶ di considerare l'appartenenza o il supporto materiale a un gruppo terroristico come prova dell'intenzione dell'individuo di rinunciare alla cittadinanza. Questa non ha avuto esito positivo. Peter Spiro, infatti, sostiene che la revoca della cittadinanza difficilmente sarà adoperata negli Stati Uniti quale mezzo di contrasto al terrorismo⁷⁷. Nonostante l'indiscusso valore simbolico della misura, lo stesso autore fornisce una duplice spiegazione sulle ragioni per cui tale strumento non è stato finora introdotto contro i soggetti sospettati o condannati per terrorismo. Innanzitutto, la cittadinanza non pare costituire un vantaggio: la macchina investigativa agisce invero nel caso dei sospettati di terrorismo, con il fine di perseguirli penalmente a prescindere che essi siano cittadini o meno e dunque non riserva maggiori garanzie ai primi. Inoltre, da un punto di vista socio-culturale, i terroristi non vengono ritenuti così “diversi” da giustificare la perdita della cittadinanza⁷⁸.

Ciò nonostante, in alcune circostanze le autorità americane hanno dimostrato di adoperare mezzi “informali”, allo scopo di raggiungere risultati simili alla revoca. In questo senso, il caso *Hamdi* è emblematico: catturato in Afghanistan nel 2001 e detenuto a Guantanamo dal gennaio del 2002, allorquando le autorità appresero della sua

⁷⁴ Si legga l'opinione dissenziente del Chief Justice Warren in *Perez v. Brownell*, 356 U.S. 44 (1958) e in *Trop v. Dulles*, 356 US 86 (1958).

⁷⁵ U.S. Supreme Court, *Afroyim v. Rusk* 387 US 255 (1967), *Vance v. Terrazas* 444 US 252 (1980). Si veda B. HERZOG, *Revoking Citizenship: The Role of the Courts in Expatriation Policies in the United States*, cit., pp. 387 ss.

⁷⁶ *Terrorist Expatriation Act*, S. 3327, 111th Cong. (2010).

⁷⁷ “*Expatriation of terrorist is unlikely to ever comprise a component of the U.S. counterterror response.*” P.J. SPIRO, *Expatriating Terrorists*, cit., p. 2170.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 2176 e ss.

cittadinanza americana, Hamdi fu trasferito nella base navale di Norfolk in Virginia. La Corte Suprema gli garantì il *writ of habeas corpus*⁷⁹, ma il Governo, in forza di una “negoziiazione” con lo stesso Hamdi, gli assicurò il rilascio a patto che tornasse in Arabia Saudita e non rientrasse più in futuro negli Stati Uniti⁸⁰: appunto, sulla base di tale accordo, Hadmi rinunciò alla cittadinanza americana.

Sull’esempio britannico, che verrà analizzato diffusamente in seguito, il Canada aveva introdotto la revoca della cittadinanza in capo ai soggetti condannati per terrorismo nel 2014, durante il Governo conservatore guidato da Stephen Harper⁸¹. Tuttavia, il 25 febbraio 2016 John McCallum, l’allora *Minister of Immigration, Refugees and Citizenship* del Governo liberale guidato da Justin Trudeau, ha presentato al Parlamento un disegno di legge (*Bill C-6*⁸²) con l’obiettivo di abrogare la riforma sulla cittadinanza, approvata nel 2014, nella quale era prevista anche la denazionalizzazione a carico dei soggetti condannati per terrorismo, tradimento e spionaggio. Il *Bill C-6* è stato definitivamente approvato il 13 giugno del 2017 e il 19 giugno dello stesso anno ha ricevuto il *Royal Assent*.

Per quanto riguarda la prima riforma, il 19 giugno del 2014 il Parlamento approvava il *Bill C-24*⁸³ che modificava la legge sulla cittadinanza (*Canadian Citizenship Act*⁸⁴): da un lato rendeva più complessa la naturalizzazione, inasprendone i requisiti, e dall’altro disponeva la revoca a svantaggio dei soggetti condannati per terrorismo, tradimento e spionaggio.

Precedentemente, la revoca della cittadinanza era già prevista a danno di tutti i cittadini (per nascita e naturalizzati) in caso di acquisizione di un’altra cittadinanza o nel caso di arruolamento in un esercito di un paese in guerra con il Canada, mentre altre specifiche motivazioni erano prestabilite nel caso dei soggetti naturalizzati⁸⁵. Tuttavia,

⁷⁹ *Hamdi et al. v. Rumsfeld*, Secretary of Defence, et al. on Writ of Certiorari to the United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, n. 03-6696, 28 June 2004.

⁸⁰ S. LAVI, *Punishment and the Revocation of Citizenship in the United Kingdom, United States, and Israel*, cit., p. 416.

⁸¹ *Bill C-24, An Act to amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts (Strengthening Canadian Citizenship Act)*, 2nd Sess, 41st Parl, 2014.

⁸² *Bill C-6, An Act to Amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Another Act*, 1st Sess, 42nd Parl, 2016.

⁸³ *Bill C-24, An Act to amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts (Strengthening Canadian Citizenship Act)*, 2nd Sess, 41st Parl, 2014.

⁸⁴ *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29.

⁸⁵ Si veda, J. BÉCHARD, P. BECKLUMB, S. ELGERSMA, *Legislative Summary of Bill C-24: An Act to Amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, in Ottawa Library of Parliament, “*Bill C-24 Legislative Summary*”, 8 July 2014, pp. 1 e 2.

con il *Citizenship Act* del 1977, tutti i motivi di denazionalizzazione sono stati abrogati, tranne nell'ipotesi in cui la cittadinanza sia stata acquisita con la frode. In quest'ultimo caso, al pari di molti altri ordinamenti giuridici, la revoca trovava applicazione anche nell'eventualità in cui rendesse il soggetto apolide. Da quel momento, dunque, la cittadinanza canadese è diventata uno *status* molto sicuro.

Le modifiche apportate dal *Bill C-24* nel 2014 estendevano, invece, notevolmente i poteri dell'Esecutivo circa la revoca della cittadinanza. L'articolo 10(2) stabiliva la denazionalizzazione nel caso di condanna per reati relativi alla sicurezza nazionale (*conviction relating to national security*): fra questi figuravano il tradimento, gli atti terroristici come definiti dall'articolo 2 del *Criminal Code* e lo spionaggio⁸⁶. Non sfugga, in particolare, l'incisività della misura e la sua capacità di estensione sia "spaziale" che, in un certo senso, anche "temporale". Innanzitutto, per alcune fattispecie veniva richiesta la condanna all'ergastolo, mentre per altre – come gli atti terroristici – era sufficiente la condanna alla pena di cinque anni di carcere. In riferimento all'estensione "spaziale", nel caso di *terrorism offences*, la revoca della cittadinanza poteva essere disposta pure se i reati fossero stati commessi all'estero, però a condizione che si trattasse di atti che, se fossero stati compiuti in Canada, sarebbero rientrati nella definizione dell'articolo 2 del *Criminal Code*⁸⁷. Inoltre, l'articolo 10.1(2) prevedeva la revoca della cittadinanza in capo a quei soggetti che avessero prestato servizio nelle forze armate di un altro paese o in un gruppo armato organizzato in conflitto con il Canada⁸⁸.

⁸⁶ Sul punto Macklin criticamente osservava: "*Distinguishing these "national security" offences from other criminal offences does not explain why citizenship revocation is an apt punishment, since these are not crimes for which citizens are uniquely liable, or where citizenship is an aggravating circumstance. Each can be committed by citizen and non-citizen alike, and even non-citizens can be prosecuted for treason*" A. MACKLIN, *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, cit., p. 30.

⁸⁷ L'individuo colpito dalla misura aveva il diritto di ricevere una comunicazione scritta delle motivazioni che avevano determinato la revoca e gli veniva indicato anche il termine massimo entro il quale presentare memoria difensiva. Un'audizione orale era lasciata alla discrezionalità dell'Esecutivo che poteva disporla soltanto se ritenuta necessaria.

⁸⁸ In questo caso il procedimento era parzialmente differente: si richiedeva che, prima che fosse comminata la revoca della cittadinanza, un giudice federale avesse dichiarato il coinvolgimento del soggetto in tali attività. A questo proposito, Macklin rileva come tale fattispecie fosse molto simile al reato di tradimento previsto dalla s. 46 del *Criminal Code*. La principale differenza è che la s. 10.1(2) si applicava anche nel caso di gruppi armati organizzati, intendendo così colpire i membri di entità terroristiche. Occorre osservare, però, che lo stesso risultato poteva essere raggiunto estendendo l'ambito applicativo del reato di tradimento. Tuttavia, mentre la s. 10.1(2) faceva scaturire la denazionalizzazione dal "*reasonable ground to believe*", il reato di tradimento richiedeva la condanna del soggetto. A. MACKLIN, *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, cit., p. 40.

In tutti i casi, la revoca non poteva essere comminata se il destinatario fosse diventato apolide. A differenza del Regno Unito, come si vedrà nel seguito, il Canada ha ratificato la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, senza alcuna riserva ai sensi dell'articolo 8⁸⁹. Tuttavia, rimaneva in capo all'interessato l'onere di provare il rischio di apolidia nel caso di denazionalizzazione: ciò ai sensi dell'articolo 10.4(2): “[a] person (...) must prove, on a balance of probabilities, that (...) is not a citizen of any country of which the Minister has reasonable grounds to believe the person is a citizen”⁹⁰.

Il *Bill C-24* poneva, altresì, una serie di questioni particolarmente rilevanti. In primo luogo, il procedimento forniva poche garanzie posto che, nel caso di revoca per reati riguardanti la sicurezza nazionale, la decisione fosse assunta dal solo Esecutivo, che notificava i motivi di revoca all'individuo, il quale aveva la possibilità, entro il termine indicato, di difendersi con una memoria scritta. Pertanto, il provvedimento non veniva disposto da un giudice terzo ed imparziale. Quest'ultimo, viceversa, aveva un ruolo nel processo di denazionalizzazione nel caso previsto dall'articolo 10.1(2), dato che la revoca non poteva essere comminata senza una condanna o una dichiarazione giudiziale. Comunque, la decisione finale era sempre nelle mani dell'Esecutivo. In secondo luogo, rimettere un'eventuale audizione orale nella piena discrezionalità dell'Esecutivo rendeva più semplice adoperare lo strumento della denazionalizzazione nel caso in cui l'individuo colpito si trovasse all'estero. Inoltre, in Canada la revoca era caratterizzata da una connotazione punitiva ulteriore, in quanto, oltre alla pena comminata per il reato commesso, il soggetto veniva anche privato della cittadinanza. Infine, il *Bill C-24* si poneva in contrasto con alcuni principi fondamentali proclamati dalla *Canadian Charter of Rights and Freedoms 1982*⁹¹: l'articolo 7 (*Life, liberty and security of person*), dato che il soggetto veniva privato dei diritti ivi garantiti senza che vi fosse il rispetto dei principi fondamentali di giustizia sia dal punto di vista procedurale, come sopra evidenziato, che sostanziale; l'articolo 12 (*Treatment or punishment*) che sancisce il diritto a non subire trattamenti o punizioni crudeli ed inusuali; l'articolo 11 (*Proceedings in criminal and penal matters*) che elenca i diritti e le garanzie che devono essere

⁸⁹ Article 8, *Convention on the Reduction of Statelessness*, UN General Assembly 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175.

⁹⁰ S. 10.4(2), *Bill C-24, An Act to amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts (Strengthening Canadian Citizenship Act)*.

⁹¹ *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part 1 of the *Constitution Act*, 1982, being Schedule B to the *Canada Act 1982 (UK)*, 1982.

riconosciute a chiunque sia imputato di un reato; infine, il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 15 (*Equality before and under law and equal protection and benefit of law*), poiché creava due classi di cittadini, atteso che la denazionalizzazione era applicabile soltanto in capo ai soggetti con doppia cittadinanza⁹².

La riforma della cittadinanza in Canada si basava su ragioni di carattere simbolico, più che su motivazioni di sicurezza nazionale⁹³. Ciò è dimostrato anche dal fatto che la revoca poteva essere comminata solamente a seguito di una condanna che, nella maggior parte dei casi, era l'ergastolo. Di conseguenza, la denazionalizzazione costituiva un'ulteriore salvaguardia che però non approdava ad un immediato fine pratico. A ciò si aggiunge che, nei tre anni in cui la riforma è rimasta in vigore, la cittadinanza è stata revocata una sola volta, ai danni di Zakaria Amara che, condannato all'ergastolo per aver pianificato un attentato a Toronto nel 2006, ha perso la cittadinanza canadese nel 2015⁹⁴.

Se il *Bill C-24* ha avuto prevalentemente un valore simbolico, lo stesso può dirsi anche per il *Bill C-6*⁹⁵, il cui relativo dibattito in aula si è focalizzato di più sulla concezione e sul valore della cittadinanza. Di conseguenza, mentre nel *corpus* della prima riforma si evidenziava il carattere della cittadinanza come privilegio e il ruolo della fedeltà e dei valori canadesi, con l'approvazione della seconda riforma, invece, è tornata la necessità di garantire sicurezza e uguaglianza, i due principi alla base dello *status* di cittadino⁹⁶.

Il caso canadese è particolarmente interessante per due ordini di ragioni: anzitutto, mette in luce il fatto che spesso alla base delle norme sulla denazionalizzazione, più che

⁹² Si veda A. MACKLIN, *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, cit., pp. 31-51 e C. FORCESE, *A Tale of Two Citizenships: Citizenship Revocation for "Traitors and Terrorists"*, cit., pp. 570-585.

⁹³ Nelle parole di Pillai e Williams, "[E]nabling revocation only where a person has served with a country or group engaged in conflict with Canada or been convicted of terrorism or national security offences ensures that revocation is predicated on a lack of allegiance". Cfr. S. PILLAI, G. WILLIAMS, *The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia*, cit., p. 22.

⁹⁴ S. BELL, *Canada revokes citizenship of Toronto 18 ringleader using new anti-terror law*, in *National Post*, 26 September 2015, <https://nationalpost.com/news/canada/canada-revokes-citizenship-of-toronto-18-ringleader> (ultimo accesso 15 settembre 2018). Si osservi che, a seguito dell'entrata in vigore del *Bill C-6*, la cittadinanza canadese è stata nuovamente riconosciuta a Zakaria Amara. M.D. SMITH, *Immigration minister defends legislation that prevents convicted dual nationals from losing citizenship*, in *National Post*, 1 March 2017, <https://nationalpost.com/news/politics/immigration-minister-defends-legislation-to-prevents-convicted-dual-nationals-from-losing-citizenship> (ultimo accesso 15 settembre 2018).

⁹⁵ *Bill C-6, An Act to Amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Another Act*, 1st Sess, 42nd Parl, 2016.

⁹⁶ S. PILLAI, G. WILLIAMS, *The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia*, cit., pp. 25 e 26.

le esigenze di sicurezza, c'è la concettualizzazione della stessa cittadinanza che viene differentemente interpretata. In secondo luogo, esso conferma la strumentalità di tale misura, considerato che, nel giro di pochi anni, due Governi di diverso segno politico hanno legiferato in maniera diametralmente opposta, rimettendo in discussione uno *status* così centrale come quello della cittadinanza.

Per quanto riguarda l'ordinamento francese, l'ex presidente della Repubblica Hollande, all'indomani degli attentati del 13 novembre 2015, propose di inserire in Costituzione la revoca della cittadinanza, estendendone l'applicazione anche ai cittadini per nascita che fin dalla Terza Repubblica erano stati esclusi dalla revoca⁹⁷. Pertanto, la proposta non solo riportava al centro dell'attenzione la *vexata quaestio* della denazionalizzazione per atti di terrorismo, ma prospettava perfino un cambiamento epocale, dato che i destinatari della revoca non sarebbero stati solo i naturalizzati.

Occorre comunque registrare che, al pari del Regno Unito, anche in Francia il dibattito sulla revoca della cittadinanza si caratterizza per l'intrecciarsi di questioni connesse al controllo dell'immigrazione, all'acquisizione della nazionalità e al terrorismo. Tuttavia, nel caso della Francia, il modello assimilazionista pare giocare un ruolo rilevante: la naturalizzazione, infatti, è considerata l'ultimo passaggio di un positivo processo d'integrazione⁹⁸.

Si può distinguere tra la *perte*⁹⁹ ovvero la perdita della cittadinanza da parte di tutti i cittadini e la *déchéance*¹⁰⁰ che consiste nella revoca della nazionalità in capo ai soggetti naturalizzati, nei casi di *défaut de loyalisme*, per atti commessi prima di diventare cittadini¹⁰¹ o entro i dieci anni dalla data di acquisizione della cittadinanza, a condizione

⁹⁷ “The deprivation of nationality should not result in making someone stateless, but we need to be able to strip French nationality from an individual found guilty of a terrorist act or other acts against a country's fundamental interests even if he was born a French person, if he has another nationality” FRANCE DIPLOMATIE, *Speech by the President of the Republic before a joint session of Parliament (Versailles, November 16, 2015)*,

<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/defence-security/events/article/speech-by-the-president-of-the-republic-before-a-joint-session-of-parliament> (ultimo accesso 20 ottobre 2018). Si consulti anche il commento di O. DUHAMEL, *Terrorism and Constitutional Amendment in France*, in *European Constitutional Law Review*, 12, 2016.

⁹⁸ S. MANTU, *Contingent Citizenship: the Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, cit., p. 234.

⁹⁹ Article 23, Code Civil.

¹⁰⁰ Article 25, Code Civil.

¹⁰¹ Estensione introdotta con la Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

che la revoca non cagioni l'apolidia. Si osservi che, già nel 1996¹⁰², a seguito di una serie di attentati terroristici avvenuti a Parigi, fu introdotta la *déchéance*, proprio per aginarli. Ai sensi dell'articolo 25 del codice civile “[L]’individu qui a acquis la qualité de Français peut (...) être déchu de la nationalité française (...): 1° S’il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme”.

Il sistema francese prevede una serie di garanzie, a partire da ben quattro dei cinque motivi di *déchéance* che richiedono una preventiva condanna. Inoltre, il soggetto colpito deve ricevere notifica, da parte del Governo, dell'intenzione di comminare la perdita della cittadinanza e ha la possibilità di difendersi. Di conseguenza, il provvedimento definitivo può essere dichiarato dal Consiglio dei Ministri, alla luce della difesa presentata e solo dopo aver sentito il Consiglio di Stato.

La revoca viene applicata solo nei confronti di individui con doppia cittadinanza naturalizzati francesi. Il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sulla legge del 1996 che introduceva la denazionalizzazione per atti di terrorismo, ha giustificato con ragioni di interesse generale (la lotta al terrorismo, appunto) la differenza di trattamento rispetto ai cittadini francesi per nascita, purché la revoca sia limitata nel tempo¹⁰³. Tale orientamento è stato confermato in una pronuncia del 2015¹⁰⁴. In seguito, la legge 2006-64¹⁰⁵ ha modificato l'articolo 25-1 estendendo a quindici anni – dalla naturalizzazione, dal matrimonio con un cittadino francese o dal riacquisto della cittadinanza – il tempo massimo entro il quale i nuovi cittadini possono perdere la cittadinanza per atti di terrorismo. Per tutti gli altri casi resta fermo il limite di dieci anni. Tale riforma, adottata con la procedura di urgenza dopo gli attacchi di Londra e Madrid, intendeva fornire una maggiore protezione nei confronti di potenziali terroristi. Da allora ulteriori proposte legislative di riforma sono state avanzate, tendendo, da un lato, ad ampliare i casi di applicabilità della revoca e, dall'altro, a restringere l'operatività di alcune garanzie procedurali (pregressa condanna, limiti di tempo, approvazione del Consiglio di Stato...).

¹⁰² Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

¹⁰³ Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996.

¹⁰⁴ Décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015.

¹⁰⁵ Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

Due fattori sono stati trainanti: per un verso la lotta al terrorismo e al fenomeno dei *foreign fighters* – sebbene la Francia fosse dotata di un’avanzata legislazione anti-terroristica anche prima dell’11 settembre – e, per l’altro verso, le questioni relative a sicurezza e immigrazione, soprattutto in seguito ai disordini nelle *banlieues*.

Dopo le dichiarazioni del presidente Hollande del 16 novembre 2015¹⁰⁶, l’Assemblea Nazionale ha varato, il 10 febbraio 2016, un progetto di legge costituzionale che ampliava l’ambito di operatività della revoca. La riforma conferiva al Parlamento il potere di stabilire le condizioni per la perdita della cittadinanza e i diritti a essa connessi in riferimento a soggetti condannati per crimini che costituiscono un attentato grave alla vita della nazione. Nonostante l’applicabilità della misura a tutti i cittadini – sia per nascita che naturalizzati – restava fermo il limite costituito dal divieto di apolidia che, dunque, imponeva l’applicazione della misura unicamente ai *dual* o *multiple citizens*. Di conseguenza, era chiaro che l’obiettivo del Governo fosse quello di colpire i soggetti con un *background* migratorio, lasciando simbolicamente intendere chi potesse considerarsi “veramente” francese¹⁰⁷. Il 30 marzo 2016 la proposta è stata ritirata dallo stesso Governo, dopo che il testo era stato modificato da parte del Senato e stante la difficoltà di raggiungere un accordo fra le forze politiche¹⁰⁸.

Pur essendo molto diversi tra loro, i casi esaminati mettono bene in luce la diffusione del fenomeno, sia con carattere formale che “informale”, e la sussistenza di alcuni elementi ricorrenti e potenzialmente problematici. In primo luogo, il carattere prettamente simbolico della revoca della cittadinanza. Nonostante le dichiarazioni che hanno accompagnato l’estensione di tale strumento alle ipotesi di soggetti condannati, o coinvolti, in attività terroristiche, il fine della revoca in realtà non è quello della sicurezza, anche perché, come evidenziato nel paragrafo precedente, essa non è idonea effettivamente a garantirla. Si intende, invece, sottolineare il ruolo e il valore della cittadinanza. In linea di principio, questo fine non può dirsi totalmente errato, tuttavia, occorre considerare nei confronti di *chi* viene configurato e *come* viene fatto valere. A questo proposito, tale misura esplica i suoi effetti nei confronti di soggetti che abbiano

¹⁰⁶ Si veda *supra* nota 97.

¹⁰⁷ S. MANTU, *Citizenship Deprivation in France: Between Nation and the Republic*, JURIST – Academic Commentary, 17 March 2016, <http://jurist.org/forum/2016/03/sandra-mantu-french-citizenship.php>.

¹⁰⁸ Le Monde, *François Hollande renonce à la déchéance de nationalité et au Congrès*, 30 Mars 2016, http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/03/30/francois-hollande-renonce-a-la-decheance-de-nationalite-et-au-congres_4892426_4809495.html

acquisito la cittadinanza a seguito di un percorso di naturalizzazione o che abbiano due o più cittadinanze. Tali “categorie” di cittadini hanno, nella maggior parte dei casi, origine straniera. Inoltre, in aperta diffomità rispetto alla concettualizzazione della cittadinanza invalsa dopo la seconda guerra mondiale, quale “diritto di avere diritti”, essa assume il carattere di privilegio che può essere tolto, spesso senza nemmeno le dovute garanzie procedurali. In ultimo, sebbene le proposte volte all’introduzione della denazionalizzazione nei confronti di soggetti condannati o sospettati di terrorismo sia stata accompagnata da proclami in cui si è sostenuto il rafforzamento della cittadinanza, non si può che concludere rilevando, invece, il suo potenziale indebolimento posto che l’effetto prodotto dalla revoca è quello di rendere lo *status* di cittadino precario e parificabile a quello di residente permanente.

5. La revoca della cittadinanza nel Regno Unito

5.1. Cenni sulla concezione della cittadinanza britannica

Prima di esaminare la disciplina della denazionalizzazione nel Regno Unito, occorre, seppur brevemente, delineare l’evoluzione della concezione della cittadinanza britannica, la quale è stata oggetto di un’importante evoluzione che ha avuto due principali direttrici: il passato coloniale del paese e la necessità di gestire (e limitare) i flussi migratori.

A differenza di altri Stati dell’Europa continentale, per lungo tempo in Gran Bretagna, non è stato utilizzato il termine cittadino, ma *subject*, mediante il quale veniva identificato il soggetto nato sul territorio non solo del Regno Unito, ma anche dell’Impero e che era legato da un rapporto di fedeltà di tipo personale e verticale con la Corona. Tale *status*, come evidenzia Mantu, era in un certo senso parificabile a quello di cittadinanza, considerato che i soggetti in questione erano titolari del passaporto britannico – il che però non conferiva il diritto di entrare e circolare liberamente in tutti i paesi che erano sotto il controllo britannico, ma solo nel Regno Unito e nella colonia di cui il soggetto aveva la nazionalità – nonché della protezione diplomatica e consolare¹⁰⁹.

¹⁰⁹ S. MANTU, *Contingent Citizenship: the Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, cit., p. 174.

Soltanto con il *British Nationality Act 1948* fu introdotta un'epocale modifica, poiché, accanto allo status di *subject* – che veniva riconosciuto a tutti coloro che fossero cittadini di un paese del Commonwealth – fu introdotto lo status di cittadino britannico e delle colonie (*Citizen of United Kingdom and Colonies*) che si distingueva dallo status di cittadino delle altre colonie che in precedenza avevano disciplinato autonomamente la materia della cittadinanza. Di conseguenza, nel processo di istituzione e progressiva modifica della cittadinanza britannica, un'influenza notevole hanno giocato il rapporto con le ex colonie e le stesse migrazioni che, soprattutto in passato, provenivano da esse¹¹⁰.

Pertanto, già negli anni Sessanta del XX secolo il diritto di entrare nel Regno Unito non era riconosciuto a tutti i *British subject*, ma soltanto a coloro che fossero anche titolari del passaporto britannico. Inoltre, nonostante l'indipendenza acquisita dalle colonie, la situazione non era uniforme in tutti i paesi, in quanto non tutte le ex colonie avevano approvato una specifica normativa sulla cittadinanza, mentre altre applicavano singolari discipline apertamente discriminatorie. Di conseguenza, a causa del diverso operare delle norme sulla cittadinanza nei diversi paesi, molti soggetti continuavano ad essere titolari della cittadinanza britannica e a vantare il diritto di entrare nel Regno Unito. *Rebus sic stantibus*, al fine di evitare l'enorme afflusso di persone, furono decise diverse limitazioni tra cui una peculiare distinzione, introdotta con l'*Immigration Act 1971*, giacché alcuni soggetti erano titolari della cittadinanza britannica unitamente alla *patriality* e, dunque, a differenza degli *un-patrial*, potevano liberamente entrare e risiedere nel Regno Unito.

Con il *British Nationality Act 1981*, invece, si operò una netta distinzione tra le diverse cittadinanze (*British citizenship, British Dependent Territories citizenship, British Overseas citizenship*) con le quali si intendeva differenziare il diverso grado di collegamento tra il soggetto e la Gran Bretagna. Nel 2002, i *British Dependent Territories* sono stati rinominati *British Overseas Territories* e lo status ad essi connesso è diventato *British overseas territories citizenship*¹¹¹. Oggi le categorie di *British nationality* sono sei: *British citizen, British overseas territories citizen, British overseas citizen, British*

¹¹⁰ Come evidenziato da Sawyer e Wray: “[T]erms such as ‘nationality’ and ‘citizenship’, along with other forms of membership status, have not each represented a single identifiable set of rights. This confusion is closely linked to the UK’s history as a retreating imperial power. The scope of British nationality has shrunk from including everyone born in a vast empire at the end of the nineteenth century to excluding even some people born in the territory of the UK itself.” C. SAWYER, H. WRAY, *Report on United Kingdom*, in EUDO Citizenship Country Report on Citizenship Law, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2014/1, December 2014, pp. 1 e 2.

¹¹¹ *British Overseas Territories Act 2002*.

subject, British national (overseas) e British protected person. Tali stratificazioni chiaramente riconducono al passato coloniale del paese e alla conseguente necessità di evitare che tutti gli abitanti delle colonie godessero del medesimo diritto di entrare e risiedere nel Regno Unito.

Da quanto appena accennato si ricava che la relazione fra cittadinanza e immigrazione, innanzitutto dalle ex colonie, è particolarmente stretta nel contesto britannico¹¹², ove il concetto di nazione non è determinato dall'appartenenza etnica, in forza del legame di sangue e della discendenza, bensì ribadisce, al contrario, che la nazione è sempre stata considerata la logica conseguenza dell'articolato fenomeno dell'immigrazione. Da qui deriva la concezione che il legame di appartenenza è connesso al *settlement* nel paese, piuttosto che alla cittadinanza¹¹³.

5.2. La revoca della cittadinanza: dalla Prima guerra mondiale fino agli anni Duemila...

Il Regno Unito è stato tra i primi paesi a modificare, nel 2002, la legge sulla cittadinanza e ad introdurre la revoca come strumento per contrastare la minaccia terroristica globale. Come sopra anticipato, la Gran Bretagna, se messa a confronto con altri ordinamenti giuridici, ha maggiormente esteso l'ambito di applicazione della revoca e ha utilizzato in maniera crescente questo strumento. Dato che la centralità assunta dalla revoca è stata il frutto di una serie di riforme, intervenute negli ultimi due decenni, appare necessario premettere l'evoluzione storico-giuridica della denazionalizzazione nel contesto britannico.

Storicamente, si possono distinguere tre fasi cronologiche nella regolamentazione della denazionalizzazione nel Regno Unito. In un primo stadio, la revoca della cittadinanza, nella forma della denaturalizzazione, fu adoperata come risposta alla paura dello straniero/nemico in occasione del primo conflitto mondiale. Il secondo periodo ha visto un'estensione delle cause di denazionalizzazione in corrispondenza del declino

¹¹² A questo proposito Sandra Mantu osserva: “[T]he intersection of nationality with immigration is clear, especially when one considers that CUKC (ndr. *Citizenship of United Kingdom and Colonies*) was a citizenship status whereas partiality was an immigration one.” S. MANTU, *Contingent Citizenship: the Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, cit., p. 177.

¹¹³ C. SAWYER, H. WRAY, *Report on United Kingdom*, cit., p. 7.

dell'Impero britannico. Nel terzo e ultimo stadio, invece, tale strumento è stato adoperato con lo scopo di contrastare il terrorismo e il fenomeno dei cd. *foreign fighters*¹¹⁴.

Prima del 1914, i titolari dello status di *British subject* potevano rinunciarvi, ma senza poterne essere privati. Tuttavia, in quell'anno entrò in vigore il *British Nationality and Status of Aliens Act 1914*, che introduceva, per la prima volta, la revoca del certificato di naturalizzazione da parte del *Secretary of State of the Home Department* nell'eventualità in cui fosse stato acquisito fraudolentemente (*false representation, fraud o concealment of material circumstances*). Soltanto in seguito¹¹⁵, grazie ad una serie di emendamenti che miravano ad ampliare le ipotesi di revoca, questa fu estesa anche ai casi in cui la persona aveva dimostrato mancanza di fedeltà al paese, mediante atti o dichiarazioni (*disaffected o disloyal to His Majesty*), e in tutta una serie di situazioni enunciate nella s. 7(2): il coinvolgimento, durante il periodo bellico, in attività di fiancheggiamento a favore di uno Stato nemico o con un cittadino di tale paese; la condanna entro cinque anni dal rilascio del certificato di cittadinanza; la cattiva reputazione (*not of good character*) al momento della concessione del certificato; la residenza all'estero per almeno sette anni dopo la naturalizzazione ed, infine, il possesso della cittadinanza di una nazione in guerra con la Gran Bretagna¹¹⁶. La revoca aveva il fine di placare la germanofobia e, più in generale, la paura dello straniero che nel contesto della Prima guerra mondiale si era diffusa nell'opinione pubblica, non soltanto nei confronti dei nemici stranieri, ma soprattutto nei riguardi degli inglesi naturalizzati, in particolare di origine tedesca¹¹⁷.

Si osservi, inoltre, che tale misura era diretta solamente ai soggetti naturalizzati e ciò veniva giustificato sulla base della suaccennata teoria liberale, in virtù della quale la cittadinanza rappresenta un contratto sociale fra Stato e singolo individuo che, nelle situazioni sopra descritte, era stato violato da parte dei soggetti naturalizzati. La “metafora” del contratto sociale, secondo Gibney, rendeva legittimo l'utilizzo della

¹¹⁴ M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: a Brief History*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, Volume 28, No. 4, 2014; C. SAWYER, 'Civic Britannicus Sum' No Longer? *Deprivation of British Nationality*, cit.

¹¹⁵ S.1, *British Nationality and Status of Aliens Act, 1918*.

¹¹⁶ S. 7, *British Nationality and Status of Aliens Act, 1914*.

¹¹⁷ M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: a Brief History*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, Volume 28, No. 4, 2014, pp. 327 e 328.

revoca e consentiva di dissimulare la distinzione che si operava tra cittadini per nascita (il cui *status civitatis* era “assoluto” e non poteva essere revocato) e quelli naturalizzati¹¹⁸.

A differenza di altri paesi, come ad esempio la Germania o l’Unione Sovietica, e nonostante l’ampiezza dei casi di revoca, il Regno Unito non ha mai posto in essere una denaturalizzazione di massa e i numeri sono rimasti particolarmente bassi, anche in tempi di maggior fibrillazione. Nel corso della Seconda guerra mondiale solo quattro persone hanno perso la cittadinanza britannica¹¹⁹.

Con l’entrata in vigore del *British Nationality Act* del 1948, che ha sostituito la legge del 1914 e i successivi emendamenti, il Regno Unito ha riformato la disciplina della cittadinanza, distinguendo i cittadini della Gran Bretagna e delle colonie che non disciplinavano autonomamente la materia della cittadinanza da quelli delle altre colonie che avevano invece adottato discipline autonome¹²⁰. Questi ultimi continuavano ad essere *British subject* o *Commonwealth citizen* e potevano acquisire la cittadinanza della ex madrepatria attraverso un processo di naturalizzazione facilitato, la cd. *registration* che richiedeva la residenza di un anno nel Regno Unito¹²¹.

Tale riforma comportava un potenziale ampliamento del numero dei soggetti che potevano essere denaturalizzati¹²², dal momento che erano sottoposti a tale misura anche i cittadini naturalizzati *by registration*, nel caso di condotta fraudolenta. Al tempo stesso, tuttavia, vennero eliminate due cause di denazionalizzazione previste nel precedente atto – mancanza di buona condotta (*not of good character*) e cittadinanza di un Stato in guerra con il Regno Unito – e veniva reso più complicato il processo di revoca nel caso di residenza all’estero. Nel 1964 la legge sulla cittadinanza è stata nuovamente modificata, eliminando altri due motivi di denazionalizzazione (residenza all’estero e revoca in un altro paese del Commonwealth)¹²³ e, allo scopo di rispettare la Convenzione per la riduzione dell’apolidia del 1961, si stabiliva che il *Secretary of State* non potesse revocare

¹¹⁸ “*The contractual metaphor had the benefit of legitimising the contingency of the citizenship of naturalised Britons without calling into question of the absolute status of those born into British citizenship.*” *Ibidem*, p. 328.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 328.

¹²⁰ La s. 1(3) del *British Nationality Act, 1948* menzionava i seguenti paesi: “*Canada, Australia, New Zealand, the Union of South Africa, Newfoundland, India, Pakistan, Southern Rhodesia and Ceylon*”.

¹²¹ S. 6, *British Nationality Act, 1948*.

¹²² Si vedano le ss. 19-22 del *British Nationality Act, 1948*.

¹²³ S. 4(2) del *British Nationality (No. 2) Act, 1964* sanciva: “*Section 20(4) of the Principal Act (deprivation for long residence in foreign countries) and Section 21 of that Act (deprivation where person deprived of citizenship elsewhere) are hereby repealed*”.

la cittadinanza nell'ipotesi di condanna per un reato, qualora questa avesse comportato l'apolidia del soggetto interessato¹²⁴.

Nonostante lo scarso utilizzo di tale potere – un solo caso dalla fine della Seconda guerra mondiale – e la progressiva limitazione dei motivi, la revoca della cittadinanza è rimasta ferma nel testo del *British Nationality Act 1981*¹²⁵ dove, seguendo il trend inaugurato nel 1948, le cause di denaturalizzazione (*fraudulent acquisition, disloyalty, trading with the enemy, criminality*) sono state estese anche ai cittadini *by registration*. Tuttavia, la revoca della cittadinanza è stata raramente adoperata: basti pensare che, come riportato nel *White Paper* del 2002, l'ultima volta in cui un soggetto è stato privato della cittadinanza risale al 1973¹²⁶, anche se bisogna precisare che, sebbene i numeri siano particolarmente bassi, non tengono conto del dato secondo il quale la cittadinanza acquisita fraudolentemente veniva (e viene) considerata come mai acquisita *ab initio*¹²⁷.

Il fatto che, sin dalla sua introduzione, la revoca della cittadinanza è stata disposta di rado nel contesto britannico – anche in periodi in cui in Europa imperversavano le denazionalizzazioni di massa – rende particolarmente interessante esaminare le ragioni e le modalità attraverso le quali a tale strumento s'è fatto ricorso nell'ambito della lotta al terrorismo.

5.3. ...e come strumento di contrasto al terrorismo

La terza fase ha visto un ritorno della denazionalizzazione come mezzo di contrasto al fenomeno terroristico globale. Come affermato da Pillai e Williams, la Gran Bretagna è diventata un “leader globale” nell'adoperare la revoca della cittadinanza come strumento di lotta al terrorismo¹²⁸. La disciplina in materia è stata modificata tre volte a distanza di pochi anni – 2002, 2006 e 2014 – e ha svolto una funzione pratica, ma soprattutto una funzione simbolica.

¹²⁴ S. 4(1) del *British Nationality (No. 2) Act, 1964*.

¹²⁵ S. 40, *British Nationality Act, 1981*.

¹²⁶ Home Office, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, February 2002, 35.

¹²⁷ S. MANTU, *Contingent Citizenship: the Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, cit., p. 178.

¹²⁸ “In the twenty-first century, however, the UK has emerged as a global leader in using citizenship deprivation as a counterterrorism measure” S. PILLAI, G. WILLIAMS, *Twenty-First Century Banishment: Citizenship Stripping in Common Law Nations*, cit., p. 532.

Due eventi hanno favorito l'entrata in vigore del *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*¹²⁹ che ha modificato l'articolo 40 (*Deprivation of citizenship*) del *British Nationality Act 1981*: i violenti disordini a sfondo razziale verificatisi nel nord del paese nel maggio del 2001 (i quali hanno reso evidente il bisogno di maggiore integrazione) e l'attacco alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001 che, invece, ha posto dubbi e sospetti circa la fedeltà degli inglesi di religione musulmana¹³⁰. Tale atto ha ampliato l'ambito di applicazione della revoca della cittadinanza secondo due direttrici. In primo luogo, si è passati dalla denaturalizzazione alla denazionalizzazione: di conseguenza, i destinatari della misura sono diventati tutti i cittadini britannici senza alcuna distinzione rispetto alla modalità di acquisto della stessa, per nascita o a seguito di *registration* o di un percorso di naturalizzazione. Per di più, accanto alla revoca della cittadinanza, nel caso in cui questa fosse stata acquisita fraudolentemente¹³¹, è stato introdotto un unico generale motivo di revoca. Ai sensi dell'articolo 40(2): “[T]he Secretary of State may by order deprive a person of a citizenship status if the Secretary of State is satisfied that the person has done anything seriously prejudicial to the vital interest of (a) the United Kingdom, or (b) a British overseas territory”.

Attraverso l'estensione dei casi di denazionalizzazione, si intendevano realizzare in buona sostanza due obiettivi: da un lato, allargare i poteri di revoca, dato che quelli già operativi non erano idonei a rispondere alla minaccia alla vita democratica del paese costituita giustappunto dal terrorismo e, dall'altro lato, conferire maggior valore alla cittadinanza. Senonché, già nel dibattito parlamentare erano stati espressi dubbi sull'adeguatezza della misura rispetto alla lotta al terrorismo, in quanto, anziché perseguire coloro che rappresentavano una minaccia per la nazione, e potenzialmente per tutta la comunità internazionale, questi venivano privati della cittadinanza e deportati all'estero senza nessuna certezza che venissero sottoposti a processo. A ciò si aggiungeva che non veniva ridotto, anzi aumentava, il pericolo che tali soggetti rappresentavano per il paese poiché, una volta privati della cittadinanza, essi non avevano alcuna ragione per dimostrare fedeltà e devozione (*loyalty*) al Regno Unito, ormai divenuto la loro ex madrepatria¹³².

¹²⁹ S. 4, *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*.

¹³⁰ M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: a Brief History*, cit., p. 330.

¹³¹ S. 40(3) come modificato da *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*.

¹³² “[t]he removal of nationality may “prevent or deter” individuals from carrying out anti-British activity in the future; it would seem more likely to encourage it, as the person would have no reason to feel any

Va considerato subito il carattere preventivo conferito alla misura: essa non era legata al compimento di un reato, ma alla protezione degli interessi vitali del paese caratterizzati da una superiore valenza e da un'estensione maggiore (e più vaga), lasciando comunque ampia discrezionalità al *Secretary of State*. Nondimeno, l'ampiezza di questa causa di denaturalizzazione era parzialmente limitata dal motivo per cui non trovava applicazione nell'ipotesi in cui il soggetto interessato sarebbe divenuto apolide¹³³. Come già visto *supra*, il limite dell'apolidia non operava se l'individuo aveva acquisito la cittadinanza fraudolentemente.

Occorre intanto sottolineare pure che per la prima volta tutti i cittadini britannici potevano essere denazionalizzati: in questo modo si evitavano discriminazioni basate sul fatto che la cittadinanza acquisita a seguito della naturalizzazione fosse considerata uno *status* di seconda categoria. Tuttavia, un trattamento discriminatorio, forse meno evidente, era comunque presente, giacché l'unico limite alla revoca – l'ipotesi in cui il soggetto sarebbe diventato apolide – consentiva di denazionalizzare soltanto i cittadini che fossero titolari anche di una seconda cittadinanza. E, come noto, nella maggior parte dei casi, tali soggetti avevano ed hanno origine straniera.

Sia il divieto di revoca, quando un soggetto fosse stato dichiarato apolide o di fatto resosi tale, che le garanzie procedurali¹³⁴ erano state introdotte nella prospettiva di rendere la legislazione britannica compatibile con la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997, che il Governo aveva intenzione di firmare e ratificare. Ciò fu confermato proprio nel corso del dibattito parlamentare sul *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*¹³⁵. Invero, l'articolo 7 della Convenzione elenca, fra i motivi in forza

loyalty towards Britain in the future." *Nationality, Immigration and Asylum Bill 2002*, Hansard debate 09 October 2002, vol 639, cc 273.

¹³³ S. 40(4) come modificato da *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*.

¹³⁴ Tutti i soggetti denazionalizzati avevano il diritto di presentare ricorso in prima istanza dinanzi al giudice dell'immigrazione e, se del caso, appellarsi al Tribunale e alla Corte d'Appello; tuttavia, laddove la revoca si fosse basata su informazioni che il *Secretary of State* avesse ritenuto non dovessero essere rese pubbliche – totalmente o parzialmente – per motivi legati alla sicurezza nazionale, alle relazioni della Gran Bretagna con altri paesi, o al pubblico interesse, l'appello medesimo doveva essere presentato dinanzi allo *Special Immigration Appeals Commission (SIAC)*. Naturalmente, in questi casi, l'ordinanza, con cui si notificava per iscritto al soggetto interessato l'intenzione di denazionalizzarlo, non conteneva un'adeguata motivazione, proprio a tutela delle esigenze di sicurezza nazionale. Successivamente, in forza di una modifica introdotta nel 2004, il Governo britannico poteva privare un soggetto della cittadinanza anche prima dell'udienza in cui veniva discusso il ricorso.

¹³⁵ T. MCGUINNESS, M. GOWER, *Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities*, in *House of Commons Library, Briefing Paper*, 9 June 2017, p. 7.

dei quali lo Stato può legittimamente revocare la cittadinanza, anche le condotte seriamente pregiudizievoli per gli interessi vitali del Paese. Tuttavia, il comma 3 del medesimo articolo precisa che “[A] State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality (...) if the person concerned would thereby become stateless”¹³⁶.

Nonostante l’ampliamento operato nel 2002, dopo qualche anno s’è approvato l’*Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*¹³⁷ il cui dibattito parlamentare (e non) è stato fortemente influenzato dagli attacchi di Londra del luglio del 2005 – considerando anche il fatto che tutti gli attentatori avevano la cittadinanza britannica – quantunque la proposta di legge fosse stata presentata in Parlamento già qualche settimana prima della strage. A ciò si aggiunga anche l’esito del caso *Hicks*¹³⁸ nel quale si era posta la questione se un individuo potesse essere denazionalizzato per atti compiuti prima dell’acquisizione della cittadinanza britannica. Tale atto rendeva più agevole la revoca della cittadinanza e dunque l’espulsione di soggetti ritenuti pericolosi, atteso che modificava il (già ampio) motivo di revoca sancito all’articolo 40(2) del *British Nationality Act 1981*.

Secondo quella nuova formulazione una persona poteva essere denazionalizzata “if the Secretary of State is satisfied that deprivation is conducive to the public good”¹³⁹. Eppure, ai sensi dell’articolo 40(4), tale motivo di revoca non poteva trovare applicazione se la persona fosse diventata apolide, in modo tale da rispettare l’articolo 8(1) della Convenzione per la riduzione dell’apolidia del 1961 che recita: “[U]no Stato Contraente non priverà una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide”¹⁴⁰.

Per giunta, l’*Immigration, Asylum and Nationality Act 2006* prevedeva che un soggetto potesse essere privato anche soltanto del diritto di risiedere nel Paese (*right of abode*), se ciò fosse stato *conducive to the public good*¹⁴¹. Sebbene alla revoca della cittadinanza segua automaticamente anche la revoca della residenza, una disposizione specifica che revocasse unicamente la residenza era necessaria, a parere del Governo, per

¹³⁶ Article 7(3), *European Convention on Nationality*, Strasbourg, 6 November 1997, ETS, No. 166. La Convenzione, inoltre, stabilisce che l’acquisto della cittadinanza mediante frode o false dichiarazioni, costituisce l’unica eccezione alla regola secondo cui la revoca non può essere applicata se il soggetto destinatario della misura sia stato reso apolide. Si veda *supra* nota 22.

¹³⁷ *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*.

¹³⁸ *Secretary of State for the Home Department v. David Hicks* [2006] EWCA Civ 400.

¹³⁹ S. 56, *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*.

¹⁴⁰ UN General Assembly, *Convention on the Reduction of Statelessness*, 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175.

¹⁴¹ S. 57, *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*.

colpire quegli donne e uomini che, pur non essendo cittadini, vantavano il diritto di risiedere nel paese, in forza della posseduta cittadinanza di uno Stato appartenente al Commonwealth¹⁴².

Come enunciato nella guida pubblicata per lo staff del Ministero dell'Interno, “[C]onduciveness to the Public Good’ means depriving in the public interest on the grounds of involvement in terrorism, espionage, serious organised crime, war crimes or unacceptable behaviours”¹⁴³. Benché questa definizione abbia la funzione di rendere più chiari i limiti del potere di revoca dell’Esecutivo non pare raggiunga il risultato atteso, considerato il carattere generale dei termini utilizzati e il fatto che questi possano essere liberamente interpretati dal *Secretary of State*¹⁴⁴. Al riguardo, Gibney ha evidenziato che tale modifica ha rappresentato una palese inversione di tendenza rispetto al passato, in quanto l’intenzione del Governo era quella di ampliare l’operatività della misura *de quo*, senza implicare alcun contro-bilanciamento a tutela dell’individuo¹⁴⁵.

Occorre precisare, in ogni caso, che la formulazione “*not conducive of the public good*” era già presente sin dal *British Nationality and Status of Aliens Act 1914*; tuttavia questa era una clausola che si aggiungeva ai motivi di revoca della cittadinanza indicati nell’atto e doveva essere interpretata in combinato disposto con gli stessi. Viceversa, con la riforma del 2006, invece, “*not conducive of the public good*” diventava l’unica ragione di revoca e, stante la lettera della norma, si ampliavano moltissimo il potere dello Stato e la discrezionalità dell’Esecutivo nel revocare la cittadinanza, tanto che un precedente simile non c’era mai stato in tempo di pace¹⁴⁶. Oltretutto, come messo in luce da Shai Lavi, tale formulazione non richiedeva necessariamente la consumazione di un atto condannabile da parte dell’individuo, ma conferiva allo Stato il potere di denazionalizzare anche quando si fosse considerato il solo possesso della cittadinanza di per sé ostile al pubblico interesse¹⁴⁷. Inoltre, l’atto assumeva natura retroattiva e dunque rendeva

¹⁴² House of Commons, Standing Committee E, *Immigration, Asylum and Nationality Bill*, col. 255, 27 October 2005.

¹⁴³ UK VISAS AND IMMIGRATION, *Deprivation and nullity of British citizenship: nationality policy guidance*, 27 July 2017, par. 55.4.4.

¹⁴⁴ E. FRIPP, R. MOFFATT, E. WILFORD (Eds.), *The law and practice of expulsion and exclusion from the United Kingdom: deportation, removal, exclusion and deprivation of citizenship*, cit., p. 403.

¹⁴⁵ M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: a Brief History*, cit., p. 333.

¹⁴⁶ E. FRIPP, R. MOFFATT, E. WILFORD (Eds.), *The law and practice of expulsion and exclusion from the United Kingdom: deportation, removal, exclusion and deprivation of citizenship*, cit., p. 402.

¹⁴⁷ S. LAVI, *Punishment and the Revocation of Citizenship in the United Kingdom, United States, and Israel*, cit., p. 410.

possibile prendere in considerazione tutti i comportamenti dell'individuo, anche quelli verificatisi prima dell'acquisizione della cittadinanza britannica, superando in tal guisa il limite che si era posto nel caso *Hicks*.

Già nel dibattito in aula parve chiaro che la denazionalizzazione, così come delineata non fosse compatibile con i limiti stabiliti dall'articolo 7 della Convenzione europea sulla nazionalità¹⁴⁸ e pertanto diminuirono notevolmente le reali possibilità che il Regno Unito firmasse e ratificasse il Trattato¹⁴⁹. Malgrado l'ampiezza del potere, la revoca della cittadinanza rimaneva una misura con una funzione altamente simbolica che, tuttavia, raramente veniva adoperata. Secondo Gibney, la revoca aveva principalmente la funzione di assicurare l'elettorato: il Governo metteva in evidenza che andava dotandosi dei mezzi necessari per combattere il terrorismo¹⁵⁰.

Eppure, mentre fino al 2010 la complessiva entità delle denaturalizzazioni non superava il numero di 5 per anno, dal 2011 c'è stato un considerevole aumento, fino a raggiungere ben 23 *deprivation orders* nel 2014. Ma la crescita è stata particolarmente significativa nel 2013, anno in cui sono state denazionalizzate 18 persone, contro le 6 dell'anno precedente¹⁵¹.

The *Bureau of Investigative Journalism* ha riportato che l'obiettivo era quello di impedire il ritorno nel Regno Unito di parte di cittadini britannici che erano andati a combattere in Siria. Oltretutto, nella maggior parte dei casi, i *deprivation orders* venivano comminati, unitamente ad un *exclusion order*, quando i soggetti interessati erano fuori dal paese. Dato che l'*exclusion order* non era appellabile, i destinatari del provvedimento erano bloccati all'estero da dove potevano soltanto presentare appello contro il

¹⁴⁸ Article 7, *Loss of nationality ex lege or at the initiative of a State Party*, European Convention on Nationality, Strasbourg, 6 November 1997, ETS, No. 166.

¹⁴⁹ Ad oggi il Regno Unito è fra i 18 Stati membri del Consiglio d'Europa a non aver né firmato né ratificato la Convenzione Europea sulla Nazionalità del 1997.

¹⁵⁰ M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: a Brief History*, cit., p. 333.

¹⁵¹ Tali cifre sono state presentate dall'*Home Office* il 20 giugno del 2016, a seguito di una *Freedom of Information request* sul numero delle persone cui era stata revocata la cittadinanza britannica negli ultimi dieci anni. https://www.whatdotheyknow.com/request/citizenship_deprivations_for_las#incoming-827666 (ultimo accesso 14 settembre 2018). Tuttavia, bisogna precisare che vi è incertezza sui numeri dato che secondo fonti non governative il numero delle persone sottoposte a revoca è più alto. Si veda, A. ROSS, P. GALEY, *Rise in citizenship-stripping as Government cracks down on Uk fighters in Syria*, in *The Bureau of Investigative Journalism*, 23 December 2013, <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2013-12-23/rise-in-citizenship-stripping-as-government-cracks-down-on-uk-fighters-in-syria>, (ultimo accesso 14 settembre 2018); V. PARSONS, *Theresa May deprived 33 individuals of British citizenship in 2015*, in *The Bureau of Investigative Journalism*, 21 June 2016, <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2016-06-21/citizenship-stripping-new-figures-reveal-theresa-may-has-deprived-33-individuals-of-british-citizenship>, (ultimo accesso 14 settembre 2018).

deprivation order, appello che, verosimilmente, si andava a protrarre anche per anni¹⁵². Lord Justice, per il caso *LI v Secretary of State for the Home Department* scriveva: “when the Secretary of State made the decision to deprive the appellant of his citizenship on 6 July 2010, it was known to her that the appellant was in Sudan; and indeed the decision was advisedly postponed until he had left the United Kingdom to travel to Sudan. (...) this appeared to constitute a deliberate manipulation of provisions in the SIAC (Procedure) Rules 2003 relating to notice undertaken for the purpose of obstructing the appellant’s statutory right of appeal or making it more difficult to exercise”. Tale prassi, comunque, è stata sempre ufficialmente negata dal Governo, come sostenuto, nel febbraio del 2014, dall’allora *Minister for Security and Immigration*, James Brokenshire: “[I]t is true that people have been deprived while outside the UK, but I do not accept that it is a particular tactic. It is simply an operational reality that in some cases the information comes to light when the person is outside the UK or that it is the final piece of the picture, confirming what has been suspected”¹⁵³.

Nel luglio del 2014 è entrato in vigore l’*Immigration Act 2014*, diretta reazione al caso *Al-Jedda*¹⁵⁴ (che sarà esaminato nel paragrafo successivo), in cui la Corte Suprema aveva impedito la denazionalizzazione, poiché il soggetto colpito sarebbe divenuto apolide. Così, all’articolo 40 del *British Nationality Act, 1981*, è stata aggiunta la *subsection 4A*¹⁵⁵, in forza della quale la revoca della cittadinanza è ammissibile anche nell’eventualità in cui il soggetto diventi apolide, in presenza delle seguenti condizioni: a) l’individuo abbia acquisito la cittadinanza mediante naturalizzazione; b) il *Secretary of State* deve reputare che la revoca della cittadinanza *is conducive of the public good*, poiché la persona ha agito in maniera seriamente pregiudizievole per gli interessi fondamentali del paese; c) il *Secretary of State* deve ragionevolmente supporre che il soggetto denazionalizzato possa acquisire la cittadinanza di un altro Stato¹⁵⁶. Inoltre, come stabilito dalla s. 66(2) dell’*Immigration Act 2014*, nel decidere se comminare o meno un’ordinanza di revoca, il *Secretary of State* può tenere in considerazione anche

¹⁵² A. ROSS, P. GALEY, *Rise in citizenship-stripping as Government cracks down on Uk fighters in Syria*, cit.

¹⁵³ Hansard, *Commons Debates*, 11 February 2014, Column 261 WH.

¹⁵⁴ *Secretary of State for the Home Department v. Al-Jedda* [2013] UKSC 62.

¹⁵⁵ S. 66(1), *Immigration Act 2014*.

¹⁵⁶ S. 40(4A), *British Nationality Act 1981*.

“the manner in which a person conducted him or herself before this section came into force”¹⁵⁷.

Bisogna però evidenziare che l’adozione dell’atto fu caratterizzata da perplessità non dissimili da quelle che avevano accompagnato le due precedenti riforme. In particolare, la revoca risultava discriminatoria nei confronti dei soggetti naturalizzati; le modalità procedurali non assicuravano una difesa effettiva e, inoltre, la denazionalizzazione non era considerata una misura concretamente utile nel contesto della lotta al terrorismo. Il Governo, invece, valutava necessaria tale modifica, allo scopo di colpire i cittadini britannici naturalizzati che andavano a combattere in Siria.

Particolarmente critica è stata la Camera dei Lord soprattutto rispetto alla possibilità che si potessero rendere gli individui apolidi¹⁵⁸. Sulla scorta di questo presupposto sono state adottate due misure di tutela. In primo luogo, ai sensi della lettera c) dell’articolo 40(4A), il *Secretary of State* deve avere ragionevoli motivazioni per convincersi che il soggetto sottoposto alla revoca possa acquisire un’altra cittadinanza (“*the Secretary of State has reasonable grounds for believing that the person is able, under the law of a country or territory outside the United Kingdom, to become a national of such a country or territory*”¹⁵⁹). Ebbene, come evidenzia Sandra Mantu, tale limite è sufficiente ad introdurre un nuovo *status* – un soggetto apolide ma con buone possibilità di acquisire un’altra cittadinanza – che è sostanzialmente assente sia nel diritto interno sia a norma del diritto internazionale¹⁶⁰. In secondo luogo, l’articolo 40B¹⁶¹ sancisce che l’esercizio del potere di revoca *ex* articolo 40(4A) deve essere assoggettato a *review* periodica da parte di un’Autorità indipendente la quale deve presentare, dopo il primo anno e poi ogni tre anni, un report al *Secretary of the State* che, a sua volta, lo invierà ad entrambi i rami del Parlamento, a meno che non ricorrano esigenze, collegate agli interessi pubblici e/o alla sicurezza nazionale, a tal punto che parte del report non debba essere resa pubblica¹⁶².

¹⁵⁷ S. 66(2), *Immigration Act 2014*.

¹⁵⁸ “[*Statelessness*] brings about a bleak, hopeless status, or rather a complete lack of status, that the British Government should have no role in encouraging, first, because of the positively terminal impact that the imposition of statelessness is bound to have on the ability of the rightless to function in a way that is even remotely human in the modern world and, secondly, because it is clear that such an imposition as a policy measure can have no sensible part in a co-ordinated international effort to combat security threats.” Lord Macdonald of River Glaven, House of Lords Report, 17 March 2014, col 53.

¹⁵⁹ S. 40(4A), *British Nationality Act 1981*.

¹⁶⁰ S. MANTU, *Contingent Citizenship: the Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, cit., p. 200.

¹⁶¹ S. 40B, *British Nationality Act 1981*

¹⁶² S. 66(3), *Immigration Act 2014*.

Secondo il report presentato nell'aprile 2016 da David Anderson, la misura di revoca suscettibile di rendere il soggetto apolide introdotta con l'*Immigration Act 2014* non è stata mai adoperata nel periodo che va dal luglio 2014 al luglio 2015¹⁶³. Detta circostanza non rende meno grave il fatto che la riforma del 2014 abbia ampliato notevolmente la discrezionalità dell'Esecutivo nell'utilizzare la misura della denazionalizzazione e ha nuovamente introdotto la distinzione tra cittadini per nascita e naturalizzati che, come sopra evidenziato, era stata eliminata con il *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*.

A ciò si deve aggiungere che, con la riforma del 2014, veniva ammessa la possibilità di revocare la cittadinanza pure nel caso in cui si fosse reso l'individuo apolide. Il Regno Unito, infatti, si avvaleva della riserva espressa al momento della firma della Convenzione sulla riduzione dell'apolidìa, ratificata il 29 marzo del 1966. Ai sensi dell'articolo 8(3) della Convenzione¹⁶⁴, gli Stati contraenti avevano la possibilità di mantenere il potere di comminare la revoca, anche nei casi in cui il destinatario della misura fosse reso apolide. L'articolo 8(3) indicava i motivi che potevano essere oggetto di riserva, i quali dovevano essere già previsti nella legislazione nazionale:

Articolo 8(3): “(...), uno Stato Contraente può mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza qualora, al momento della firma, della ratifica o dell’adesione, esso specifichi l’intenzione di conservare tale diritto sulla base di uno o più dei seguenti motivi, già previsti dalla legislazione nazionale in vigore a quel tempo:

a) Nel caso in cui, incompatibilmente con il suo dovere di lealtà verso lo Stato Contraente, la persona:

(i) In violazione di un divieto esplicito dallo Stato Contraente, abbia reso o continuato a rendere servizi, oppure abbia ricevuto o continuato a ricevere emolumenti da un altro Stato, oppure

(ii) Si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato;

¹⁶³ D. ANDERSON Q.C. (Independent Reviewer of Terrorism legislation), *Citizenship removal resulting in statelessness. First report of the independent reviewer on the operation of the power to remove citizenship obtained by naturalisation from persons who have no other citizenship*. April 2016.

¹⁶⁴ UN General Assembly, *Convention on the Reduction of Statelessness*, 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175. Sull'utilizzo di tale riserva da parte del Regno Unito si vedano le critiche osservazioni della THE OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, *Opinion on clause 60 of the Immigration Bill & Article 8 of United Nations Convention on reducing Statelessness*, 5 March 2014.

<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/briefing-clause60-03112014.pdf> (ultimo accesso 15 settembre 2018).

b) *Nel caso in cui la persona abbia prestato un giuramento, o reso una dichiarazione formale di fedeltà ad un altro Stato, o dato prova definitiva della sua determinazione a ripudiare la sua fedeltà allo Stato Contraente.*”

Di conseguenza, appunto grazie a tale riserva, la Gran Bretagna poteva continuare ad esercitare il suo potere di revoca, perfino nell’eventualità dell’apolidia dei soggetti colpiti dalla misura, purché fossero in grave pericolo gli interessi vitali del paese.

Qui risiede uno degli aspetti maggiormente problematici, dato che pare difficile immaginare tutte le attività connesse al terrorismo internazionale come pregiudizievoli per gli interessi vitali di un solo paese. Alla luce del fatto che le eccezioni al divieto di apolidia devono essere interpretate in maniera restrittiva, non si può non tenere in considerazione che nella maggior parte dei casi le attività messe in campo dai terroristi non hanno come obiettivo il colpire un unico paese, ma destabilizzare l’intera comunità internazionale. Pertanto, come evidenzia Casiello, “la possibilità di rendere apolidi individui soltanto sospettati di appartenere a cellule terroristiche o intenzionati ad abbandonare il territorio britannico per dirigersi verso campi di addestramento mediorientali, appare una forzatura interpretativa della nozione «violazione di interessi vitali dello Stato», dettata da sfrenate esigenze di prevenzione”¹⁶⁵.

In seguito a tutte le modifiche legislative appena descritte, ad oggi la revoca della cittadinanza nel Regno Unito può essere comminata in tre ipotesi. In primo luogo, nel caso in cui la denazionalizzazione sia *conducive to the public good* e il soggetto destinatario della misura non diventi apolide: di conseguenza questo primo motivo è applicabile unicamente ai *dual* o *multiple nationals*. In secondo luogo, quando la cittadinanza sia stata acquisita fraudolentemente (*fraud, false representation, concealment of a material fact*). Inoltre, la cittadinanza può essere revocata soltanto ai soggetti naturalizzati, in presenza di due ulteriori requisiti: quando la denaturalizzazione sia *conducive to the public good*, perché l’individuo ha agito in maniera tale da minare gli interessi fondamentali del paese, e nell’evenienza in cui sussistano ragionevoli motivi per ipotizzare che questi possa acquisire la cittadinanza di un altro paese.

Nel secondo e terzo caso, la revoca della cittadinanza può operare anche qualora il soggetto colpito diventi apolide con il *caveat*, relativo alla terza ipotesi, che il *Secretary*

¹⁶⁵ C. CASIELLO, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, p. 376.

of State ritenga ragionevolmente che il soggetto denazionalizzato possa acquisire la cittadinanza di un altro Stato. Alla perdita della cittadinanza segue anche la perdita del diritto di residenza (*right of abode*), riconosciuto ai cittadini ai sensi dell'articolo 2(1) *Immigration Act 1971*.

In applicazione del comma 5 dell'articolo 40, prima di emettere l'ordinanza di revoca, il *Secretary of State* deve dare notifica scritta di tale intenzione al soggetto interessato, indicando sia i motivi alla base della stessa che le modalità attraverso cui la persona può presentare appello. Tuttavia, difficilmente, gli appelli contro le revoche ai sensi dell'articolo 40(2) del *British Nationality Act 1981 (conduciveness to the public good)* hanno avuto successo sul piano del merito. Ciò è stato determinato da una serie di ragioni fra cui l'eccessiva estensione del motivo di revoca, il numero esiguo di casi e di appelli, ma soprattutto la difficoltà di presentare il ricorso contro decisioni che, per questioni di sicurezza, si basano su prove e materiale secretati che, dunque, sono sconosciute sia al soggetto interessato che ai suoi legali¹⁶⁶. A ciò deve aggiungersi che, nel 2004, è stato adottato l'*Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc.) Act 2004* in forza del quale, nel momento in cui l'ordinanza di revoca viene comminata da parte del *Secretary of State*, il soggetto perde immediatamente la cittadinanza britannica. Questo comporta la sottoposizione all'*immigration control* o, eventualmente, all'espulsione, anche se il soggetto colpito dall'ordinanza di revoca ha presentato appello contro di essa o non siano ancora scaduti i relativi termini¹⁶⁷.

La rapida evoluzione della disciplina britannica in materia di denazionalizzazione avvenuta negli ultimi due decenni, unitamente all'estensione dei poteri di revoca e alla crescente applicazione di tale misura, mette chiaramente in evidenza da un lato la diversa concettualizzazione della cittadinanza – non un diritto (di avere diritti) da tutelare, ma un privilegio che lo Stato può togliere – e il suo trattamento discriminatorio, dal momento che viene applicata in maniera più incisiva – proprio in conseguenza dell'ampiezza dei poteri nelle mani dell'Esecutivo – nei confronti dei soggetti naturalizzati che, come più volte evidenziato, hanno nella maggior parte dei casi origine straniera.

¹⁶⁶ E. FRIPP, R. MOFFATT, E. WILFORD (Eds.), *The law and practice of expulsion and exclusion from the United Kingdom: deportation, removal, exclusion and deprivation of citizenship*, cit. p. 410.

¹⁶⁷ A. WESTON, *Deprivation of citizenship – by Stealth*, in Institute of Race Relations, 9 June 2011. <http://www.irr.org.uk/news/deprivation-of-citizenship-by-stealth/> (ultimo accesso 15 settembre 2018).

6. Denazionalizzazione e apolidia: il caso *Al-Jedda*

Merita un approfondimento autonomo e peculiare il caso *Al-Jedda* – oggetto di decisione sia da parte delle Corti interne che della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo – assai rilevante perché ha avuto un ruolo decisivo ai fini dell’approvazione dell’ultima riforma in materia di denazionalizzazione, intervenuta nel 2014, che ha ammesso la revoca anche nell’ipotesi in cui il soggetto venga reso apolide.

Hilal Abdul-Razzaq Ali Al-Jedda era nato in Iraq nel 1957 e, dopo il suo rifiuto di entrare a far parte del Partito Ba’th, aveva lasciato il paese, trasferendosi dapprima negli Emirati Arabi e poi in Pakistan. Sebbene avesse condotto una vita che non poteva definirsi propriamente conforme al credo islamico, era divenuto successivamente un devoto praticante. In Pakistan aveva anche partecipato a un *training camp* per *mujahedin*. Nel 1992 si era trasferito nel Regno Unito. Qui era stato concesso a lui e alla sua famiglia lo *status* di rifugiato (1994). Successivamente, aveva ricevuto il permesso di soggiorno permanente (1998) e, infine, la cittadinanza britannica (2000). La naturalizzazione nel Regno Unito aveva determinato la perdita della cittadinanza irachena, dato che la legislazione dell’Iraq, sin dall’indipendenza del paese, non ammette la doppia cittadinanza¹⁶⁸. Tra il 2000 e il 2004 Al-Jedda viaggiò spesso in Medioriente, fermandosi per periodi più o meno lunghi in Siria – dove fu detenuto per undici mesi – in Giordania, Iraq, Arabia Saudita, Emirati Arabi, Qatar e Sudan.

Nel settembre del 2004, mentre viaggiava con i suoi quattro figli più grandi da Londra all’Iraq, fu fermato e sottoposto ad interrogatorio a Dubai dai funzionari dei servizi segreti arabi, che lo rilasciarono dopo dodici ore. Comunque, a distanza di poche settimane dal suo arrivo in Iraq, fu arrestato dai soldati americani, sulla base di informazioni ricevute dai servizi di *intelligence* britannici, e rinchiuso in un centro di detenzione a Basra, controllato dalle forze britanniche, dove rimase per oltre tre anni fino al 30 dicembre del 2007. Le autorità inglesi ritenevano che avesse compiuto attività – reclutamento di terroristi, facilitazione dell’ingresso di un terrorista esperto in esplosivi in Iraq, cospirazione per l’organizzazione di attentati... – che lo classificavano come soggetto pericoloso e per il quale la detenzione fosse necessaria *for imperative reasons of security in Iraq*, anche se nessuna formale accusa era stata mossa nei suoi confronti e

¹⁶⁸Article 13, *Nationality Law 1924*; Article 11, *Nationality Law 1963*.

i motivi alla base della detenzione non gli erano mai stati comunicati. Nonostante il Governo britannico abbia sostenuto la legittimità della detenzione a norma del diritto internazionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha successivamente condannato il Regno Unito, perché la carcerazione di Al-Jedda era avvenuta in violazione dell'articolo 5 della Convenzione (diritto alla libertà e alla sicurezza)¹⁶⁹.

Mentre era ancora detenuto, il 12 dicembre del 2007 il *Secretary of State* inviò ad Al-Jedda una lettera, informandolo sull'intenzione di procedere con la revoca della cittadinanza britannica ai sensi dell'articolo 40(2) del *British Nationality Act 1981* (*deprivation is conducive to the public good*). La relativa ordinanza fu emanata il 14 dicembre, sulla base di quattro motivi¹⁷⁰ tutti connessi allo svolgimento di attività di terrorismo. Al-Jedda impugnò l'atto, opponendosi alle accuse mosse a suo carico e lamentando che la misura lo avrebbe reso apolide. A quell'epoca, infatti, la revoca non poteva essere comminata, se il soggetto destinatario della misura fosse diventato apolide. Il ricorso fu presentato dinanzi alla *Special Immigration Appeals Commission* (da ora *SIAC*), dato che, come era stato comunicato dal *Secretary of State* ai sensi dell'articolo 40A(2), l'ordinanza si basava su informazioni che per motivi di sicurezza nazionale non potevano essere rese pubbliche.

La *SIAC* confermò la decisione del *Secretary of State* nell'aprile del 2009¹⁷¹, rilevando che, alla luce della difesa ad essa prospettata, uno dei fattori decisivi per la decisione era stata in effetti la mancanza di credibilità di Al-Jedda (“[W]e find him to be an unconvincing and dishonest witness”)¹⁷². Inoltre, la *SIAC* osservava che gli eventi verificatisi prima dell'acquisizione della cittadinanza – nel caso di Al-Jedda si trattava del *training camp* in Pakistan – potevano essere presi in considerazione. A questo proposito, però, esternava una precisazione: la cittadinanza non poteva essere revocata sulla base del solo sospetto, ancorché ragionevole, che un individuo, sulla base di atti

¹⁶⁹ ECHR, Grand Chamber, *Case of Al-Jedda v. The United Kingdom*, 27021/08, 07-07-2011.

¹⁷⁰ “The reasons for my decision...are that you have: - connections with Islamist groups both within and outwith Iraq, who are responsible for attacks against coalition forces and kidnapping of Westerners; - recruited terrorists outside Iraq, and facilitated their movements to Iraq, with a view to commission of terrorist activities within Iraq; - facilitated the travel to Iraq of a terrorist explosives expert and conspired with that expert in order to conduct improvised explosives device (“IED”) attacks against coalition forces in the areas around Fallujah and Bagdad; - further conspired with the explosives expert and members of an Islamist terrorist cell in the Gulf region to smuggle highly technical IED components to Iraq for use against coalition forces by insurgent terrorist elements”. *SIAC, Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 7 April 2009, para. 15.

¹⁷¹ *SIAC, Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 7 April 2009, par. 16.

¹⁷² *SIAC, Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 7 April 2009, par. 17.

commessi in passato, costituisse una minaccia per la sicurezza nazionale. Di conseguenza, nelle parole della Commissione, “*fairness requires that we determine those events on balance of probabilities*”¹⁷³.

In secondo battuta, la *SIAC* elaborava una disamina col chiaro obiettivo di verificare se la revoca della cittadinanza britannica avesse potuto ledere il diritto alla vita privata e familiare e il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti protetti, rispettivamente, dagli articoli 8 e 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Per quanto concerne il primo profilo, la Commissione metteva in evidenza che la vita privata e familiare di Al-Jedda era già stata particolarmente complessa negli anni precedenti al suo arresto e, dunque, appariva improbabile che il mantenimento della cittadinanza britannica e la vita nel Regno Unito avrebbero potuto risolvere i problemi già presenti, considerati anche i rigidi controlli cui Al-Jedda sarebbe stato sottoposto¹⁷⁴. Inoltre, la Commissione rimarcava che la revoca della cittadinanza era legittima anche ai sensi dell’articolo 8(2) CEDU, giacché costituiva una misura necessaria e proporzionata al fine di assicurare la sicurezza nazionale. Pertanto, il *Secretary of State* poteva comminare la revoca – e la Commissione poteva confermarla – anche se c’erano delle misure alternative disponibili, come ad esempio un severo regime di controlli (*control order*). Per quanto riguarda, invece, l’articolo 3 della Convenzione, la Commissione non riteneva che la privazione della cittadinanza britannica avesse esposto Al-Jedda al rischio di maltrattamenti in altri paesi. Ciò era confermato anche dal fatto che, dopo il suo rilascio nel dicembre del 2007, Al-Jedda si era stabilito, anche se temporaneamente, in Turchia con una parte della sua famiglia e lì non era stato vittima di trattamenti inumani e degradanti.

In relazione alla violazione dell’articolo 40(4) del *British Nationality Act 1981*, avendo la revoca reso Al-Jedda apolide, il *Secretary of State* osservava che la questione non si ponesse, perché, in un primo momento, era apparso che egli potesse comunque mantenere anche la cittadinanza irachena. Successivamente, rilevando che, al momento

¹⁷³ *SIAC, Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 7 April 2009, par. 9.

¹⁷⁴ “*we doubt that deprivation of his British citizenship is an interference with the exercise of their right to respect for their private or family life and/or that it will have consequences of such gravity as potentially to engage the operation of Article 8 (...) The alternative – for the Appellant to return to the United Kingdom but be subject to a strict control order – would interfere to at least as great an extent with his and their exercise of their right to respect for private and family life*”, *SIAC, Al-Jedda v Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 7 April 2009, par. 27.

della naturalizzazione in Gran Bretagna, la doppia cittadinanza era vietata in Iraq, il *Secretary of State* aveva concluso che comunque non s'era trattato di un'ipotesi di apolidia, considerato che egli avrebbe automaticamente riacquisito la cittadinanza irachena in forza delle norme adottate dopo la caduta del regime¹⁷⁵. D'altronde, la questione dell'apolidia era stata sottoposta alla decisione della *SIAC* in via preliminare nel maggio del 2008 e, tuttavia, la relativa decisione¹⁷⁶ – la quale stabiliva che Al-Jedda non andava considerato apolide a seguito della revoca della cittadinanza britannica – era stata annullata dalla Corte d'Appello per motivi procedurali. Tuttavia, la *SIAC*, chiamata nel 2010, a pronunciarsi di nuovo sul punto¹⁷⁷, confermò il suo primo giudizio, rilevando che la cittadinanza irachena era stata ripristinata per Al-Jedda, in forza sia della normativa del periodo di transizione adottata nel 2004 (*Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period*, cd. TAL), sia della legge sulla cittadinanza irachena del 2006¹⁷⁸.

In contrasto con la decisione della *SIAC*, la Corte d'Appello a sua volta dichiarava la denazionalizzazione di Al-Jedda in violazione dell'articolo 40(4) del *British Nationality Act 1981*¹⁷⁹, in quanto lo aveva reso apolide. La Corte osservava che il soggetto non poteva aver riacquisito la cittadinanza irachena perché né la normativa del periodo di transizione né la legge sulla cittadinanza del 2006 operavano automaticamente, ma richiedevano che i soggetti interessati – circa un milione e mezzo di persone facenti parte della “diaspora” – dovessero presentare la relativa domanda, cosa che Al-Jedda non aveva fatto.

Alcuni Lord Justices¹⁸⁰, tuttavia, manifestarono la loro disapprovazione nel “dover” accogliere l'appello di Al-Jedda a causa dell'apolidia. Rilevavano, infatti, due questioni. Anzitutto, sia il *Secretary of State* che la *SIAC* avevano ribadito che la revoca della cittadinanza era *conducive to the public good*. In seconda istanza, osservavano che sussisteva la possibilità di privare un soggetto della cittadinanza britannica, anche nel

¹⁷⁵ *SIAC, Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 26 November 2010, par. 11.

¹⁷⁶ *SIAC, Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 23 May 2008.

¹⁷⁷ *SIAC, Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 26 November 2010, par. 75.

¹⁷⁸ Iraqi Nationality Law, Law 26 of 2006, 7 March 2006.

¹⁷⁹ *Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, [2012] EWCA Civ 358, 29 March 2012.

¹⁸⁰ *Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, [2012] EWCA Civ 358, 29 March 2012. Si veda Lord Justice Stanley Burnton (paras. 126 – 128) e Lord Justice Gross (parr. 129 – 131).

caso in cui fosse diventato apolide, senza per questo violare le norme internazionali in materia di apolidia. Come sopra anticipato, infatti, il Regno Unito, ratificando la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, aveva apposto, al fine di mantenere il potere di revoca già previsto nella legislazione nazionale, una riserva ai sensi dell'articolo 8(3) della stessa Convenzione¹⁸¹. Come rilevano i Lord Justices, se solo il *British Nationality Act* vi avesse fatto riferimento, l'apolidia di Al-Jedda non avrebbe potuto costituire un limite al potere di revoca. In questo modo, si ponevano le basi per la riforma del 2014.

La Corte Suprema inglese è stata chiamata a giudicare il caso a seguito dell'appello del *Secretary of State* e, in particolare, a rispondere alla questione se l'apolidia di Al-Jedda fosse da ricondurre all'ordinanza di revoca o alla sua omessa domanda per ottenere la cittadinanza irachena che gli sarebbe stata sicuramente concessa¹⁸². La Corte Suprema ha confermato il giudizio della Corte d'Appello e si è soffermata sul significato della locuzione *rendere una persona apolide (make a person stateless)*, ventilando la possibilità della congiuntura di molteplici concause idonee a cagionare l'apolidia di un soggetto. Nell'opinione della Corte, era dunque necessario individuare la causa che, “‘actively’ or ‘really’ made him stateless”¹⁸³. Tuttavia, la Corte stessa ha evitato di effettuare questa verifica, dato che, per testuale formulazione dei giudici, “[S]ection 40(4) does not permit, still less require, analysis of the relative potency of causative factors”¹⁸⁴. Pertanto, optava per una soluzione più lineare: accertare se, al momento dell'ordinanza di revoca, il soggetto fosse o meno titolare di un'altra cittadinanza. In caso negativo, la revoca avrebbe causato l'apolidia e, dunque, l'ordinanza avrebbe violato l'articolo 40(4) del *British Nationality Act 1981*... fino alla successiva riforma del 2014.

7. Riflessioni conclusive: la cittadinanza come privilegio e la denazionalizzazione come prevenzione

La denazionalizzazione è un potere dello Stato ed è capace di incidere sulla stessa natura della cittadinanza. Coloro che la sostengono mettono in luce il fatto che si tratta di

¹⁸¹ Si veda *supra* il paragrafo 5.3.

¹⁸² *Secretary of State for the Home Department v. Al-Jedda* [2013] UKSC 62, par. 1.

¹⁸³ *Secretary of State for the Home Department v. Al-Jedda* [2013] UKSC 62, par. 31.

¹⁸⁴ *Secretary of State for the Home Department v. Al-Jedda* [2013] UKSC 62, par. 32.

un provvedimento di carattere amministrativo atto ad assolvere l'importante funzione di garantire la sicurezza della comunità e l'ordine pubblico nel territorio dello Stato. Pertanto, se ne giustifica l'utilizzo nell'ipotesi in cui la denazionalizzazione venga comminata, come provvedimento punitivo, in presenza di gravi violazioni dei doveri del cittadino e solo nel caso in cui l'individuo non diventi apolide¹⁸⁵.

Ciò nonostante, l'applicazione di tale misura nel contesto della lotta al terrorismo solleva numerosi profili problematici, soprattutto in relazione alla stessa concettualizzazione della cittadinanza.

In primo luogo, si tratta di un atto che, sebbene abbia come principale obiettivo la garanzia della sicurezza del paese, appare inidoneo a raggiungere tale fine, posto che denazionalizzare un soggetto pericoloso non impedisce che lo stesso possa comunque agire ai danni dello Stato o della comunità internazionale in generale. Oltretutto, la revoca non pare costituire un effettivo deterrente e non consente di perseguire criminalmente gli individui, pur alla luce degli obiettivi rieducativi e socialmente riabilitativi caratterizzanti le forme di Stato di derivazione liberale. A ciò si aggiunga che la denazionalizzazione può essere comminata dall'Esecutivo con notevoli margini di discrezionalità – a questo proposito il Regno Unito costituisce un emblematico esempio – sulla base di criteri molto vaghi e, spesso, senza le rigide garanzie dell'onere della prova.

In secondo luogo, la revoca della cittadinanza è in molti paesi una misura comunque discriminatoria, dato che trova applicazione soltanto nei confronti dei soggetti muniti di doppia nazionalità o naturalizzati – i quali di solito hanno un *background* migratorio –, dando così legittimazione a vere e proprie “classi” di cittadini. Inoltre, nella maggior parte dei casi la denazionalizzazione rappresenta l'anticamera dell'espulsione¹⁸⁶ e spesso viene comminata quando l'individuo già si trova all'estero, come succede in Gran Bretagna.

Sembra altresì opportuno ribadire come il recente *revival* della denazionalizzazione nel contesto della lotta al terrorismo, più che perseguire la sicurezza dello Stato, abbia un

¹⁸⁵ S. LAVI, *Citizenship Revocation as Punishment: on the Modern Duties of Citizens and their Criminal Breach.*, cit.

¹⁸⁶ Si noti che in alcuni casi la revoca è stata messa in relazione alla potenziale eliminazione fisica dei soggetti. Ha destato scalpore la notizia dell'assassinio da parte di droni statunitensi di due individui a cui il Regno Unito aveva revocato la cittadinanza C. WOODS, A.K. ROSS, O. WRIGHT, *British terror suspects quietly stripped of citizenship...then killed by drones*, The Independent, 28 February 2013. <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/british-terror-suspects-quietly-stripped-of-citizenship-then-killed-by-drones-8513858.html> (ultimo accesso 15 settembre 2018).

valore simbolico idoneo ad incidere sul significato della cittadinanza come appartenenza ad una comunità politica che rientra perfettamente nel *restrictive turn* in materia di cittadinanza, verificatosi soprattutto in quelle società caratterizzate da una crescente diversità.

In primis, nel solco di quel *trend* restrittivo che ha investito la disciplina della cittadinanza complessivamente considerata, lo *status* di cittadino viene utilizzato in maniera “strumentale”. Nel caso della naturalizzazione, come s’è visto nel capitolo II, le riforme in materia di cittadinanza vengono adottate al fine di limitare l’ingresso nella comunità politica a determinate categorie di individui. Nell’ipotesi della denazionalizzazione, invece, la cittadinanza è adoperata quale strumento di lotta al terrorismo, con il principale intento di deportare ed escludere soggetti considerati pericolosi o comunque non degni della cittadinanza.

In secundis, il diffuso *revival* della denazionalizzazione contribuisce ad incidere sulla stessa natura della cittadinanza che viene considerata un privilegio e non un diritto (di avere diritti) che affonda le sue radici nel principio di uguaglianza¹⁸⁷. I soggetti che non ne sono ritenuti degni vengono infatti esclusi dalla comunità dei cittadini.

Di conseguenza, la cittadinanza, da *status* originariamente sicuro e autonomo, rischia di diventare, vigendo tale misura, una condizione precaria utilizzata strumentalmente a fini preventivi, con l’elevato rischio non soltanto di violare i diritti fondamentali, ma anche di indebolire lo stesso valore della cittadinanza dato che diventa uno *status* revocabile e parificabile alla residenza permanente. Inoltre, nel momento in cui si osserva *chi* sono i principali destinatari di tale misura – soggetti naturalizzati o con cittadinanze plurime – non si può che convenire con Volpp, la quale, riferendosi alle denazionalizzazioni adottate negli Stati Uniti d’America nel contesto della lotta al terrorismo, afferma: “*we see how identity continues to restrict the presumptively universal enjoyment of citizenship*”¹⁸⁸.

Per quanto concerne specificamente il Regno Unito, le norme in materia di revoca sono state modificate tre volte negli ultimi due decenni (2002, 2006, 2014). Il Governo britannico è diventato titolare di poteri particolarmente ampi in materia, specialmente se

¹⁸⁷ Su questo punto si veda Sykes, secondo cui la revoca comporta che “[C]itizenship is still conceived of as a body of individual rights, but they are conditional on loyalty to the state.” P. SYKES, *Denaturalisation and conceptions of citizenship in the ‘war on terror’*, in *Citizenship Studies*, cit., p. 11.

¹⁸⁸ L. VOLPP, *Divesting Citizenship: On Asian American History and the Loss of Citizenship Through Marriage*, cit., p. 21.

messi a confronto con quelli previsti da altri ordinamenti occidentali. Due sono le principali ragioni alla base di tali riforme: la prima, di natura simbolica, è relativa alla dimensione della cittadinanza come privilegio e all'importanza del rapporto di fedeltà con lo Stato e dei valori della comunità di riferimento, mentre la seconda attiene all'esigenza di rispondere al bisogno di sicurezza nazionale¹⁸⁹.

Sin dall'inizio di questo XXI secolo, il combinarsi di una serie di eventi, fra cui i disordini a scopo razziale nel nord del paese e gli attacchi terroristici di matrice islamica, ma anche cambiamenti istituzionali verificatisi negli anni precedenti, come l'ingresso nell'Unione Europea e il processo di *devolution*, hanno condotto all'urgenza di riscoprire e riaffermare il significato della cittadinanza britannica e degli storici valori che essa esprime, con particolare riferimento all'insieme delle questioni connesse all'immigrazione, quali integrazione e multiculturalismo. Tuttavia, come sopra evidenziato, mentre il legame cittadinanza-immigrazione è stato da sempre presente nel Regno Unito, il rapporto cittadinanza-lotta al terrorismo è un'importante novità, nonostante il paese si fosse già confrontato in passato con il fenomeno terroristico nordirlandese¹⁹⁰. Di conseguenza, si è perseguito un rafforzamento del vincolo di fedeltà (*allegiance*), tipico della tradizione anglosassone, e la cittadinanza è venuta in considerazione nella sua dimensione di privilegio che deve essere meritato. Nonostante quest'ultimo aspetto sia stato affermato anche in altri paesi, esso assume una peculiare valenza nel Regno Unito dove si è posta la necessità di riscoprire l'esatto contenuto della cittadinanza, ma soprattutto dell'identità nazionale e dell'essere inglese (*Britishness*)¹⁹¹.

A tutto questo si deve aggiungere che, come osserva Gibney, l'incremento, soprattutto numerico, delle denazionalizzazioni evidenzia che tale misura non riveste più un ruolo unicamente simbolico¹⁹², ma persegue un vero e proprio obiettivo pratico: escludere alcuni soggetti considerati indesiderabili e non degni della cittadinanza

¹⁸⁹ S. PILLAI, G. WILLIAMS, *The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia*, cit., pp. 11 e 12.

¹⁹⁰ S. MANTU, *Contingent Citizenship: the Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, cit., p. 181.

¹⁹¹ "The need to rediscover the meaning of Britishness and citizenship has fuelled these changes as well as the idea that British citizenship is a status that needs to be earned, by both naturalised citizens and those who acquired their status at birth" *Ibidem*, p. 231. Con riferimento alla *Britishness* si veda B. PAREKH, *British Citizenship and Cultural Difference*, in G. ANDREWS, *Citizenship*, London, Lawrence & Wishart, 1991, pp. 202 – 204. Più diffusamente *ex multis* T. MODOOD, *Still not easy being British: struggles for a multicultural citizenship*, Stoke-on-Trent, Trentham Books, 2010.

¹⁹² M.J. GIBNEY, *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: a Brief History*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, cit., p. 335.

britannica. Tale conclusione viene ulteriormente corroborata dalla prassi dell'Esecutivo di procedere con la revoca una volta che il soggetto abbia lasciato il paese, impedendogli così di rientrarvi. Oltretutto, dopo la riforma del 2014, la revoca appare fortemente discriminatoria, dato che soltanto i cittadini naturalizzati corrono un rischio maggiore di perdere la cittadinanza, senza che sia avanzata una ragionevole giustificazione a questa evidente disparità di trattamento. A questo proposito e con riferimento specifico al Regno Unito, Singer mette in guardia rilevando che, nonostante il terrorismo sia stato causa di eventi drammatici, nel momento in cui un Governo comincia ad adoperare "l'arma" della denazionalizzazione, viene messa in serio pericolo la natura effettivamente democratica di quell'ordinamento¹⁹³. Ciò appare ulteriormente confermato dal fatto che, nonostante in Gran Bretagna i poteri in materia di denazionalizzazione siano sicuramente i più estesi se messi a confronto con gli altri paesi occidentali, nel 2015 l'Esecutivo affermava la necessità di varare un'ulteriore riforma in materia "al fine di revocare la cittadinanza a chi rifiuta i nostri valori"¹⁹⁴.

¹⁹³ "The much greater harm done by terrorist attack cannot be ignored; but when a democratic government starts to revoke citizenship and make people stateless, it sets a precedent for authoritarian regimes that wish to rid themselves of dissidents by expelling them" P. SINGER, *Is Citizenship a Right?*, in *Project Syndicate*, 6 March 2014 <https://www.project-syndicate.org/commentary/peter-singer-on-the-uk-s-proposed-legislation-to-denaturalize-britons-suspected-of-links-to-terrorism?barrier=accesspaylog> (ultimo accesso 9 settembre 2018).

¹⁹⁴ SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, *Counter-Extremism Strategy*, Cm 9148, October 2015, p. 47.

CAPITOLO IV

AI CONFINI DELL'APPARTENENZA:

LA DOPPIA CITTADINANZA IN AUSTRALIA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La doppia cittadinanza. – 3. Il caso australiano: doppia cittadinanza, rappresentanza politica e fedeltà al paese. – 4. “*The People of Commonwealth*”: il popolo nella Costituzione australiana. – 4.1. “*Directly chosen by the people*”: il diritto di voto come espressione della cittadinanza e della partecipazione nella vita della comunità. – 5. Da *British subject* ad *Australian citizen*: il lungo cammino verso la cittadinanza australiana. – 6. *Dual Nationality* in Australia: il rapporto di fedeltà alla prova di un paese di immigrazione. – 7. *Dual citizens* e l’articolo 44(i) della Costituzione: appartenenza ed esclusione dalla rappresentanza. – 7.1. Articolo 44(i): gli elementi costitutivi – 7.2. L’origine, la procedura di applicazione e il cd. *mental element* – 7.3. Interpretazione della *High Court of Australia* e il caso *Re Canavan*. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

L’ultima “dinamica” che si intende esaminare è la doppia cittadinanza: fenomeno che caratterizza particolarmente le società plurali. L’obiettivo perseguito è quello di mettere in luce le modalità attraverso cui l’appartenenza e la partecipazione in una comunità sociale e politica vengono messe in discussione dal fenomeno della doppia e multipla cittadinanza. Quest’ultimo è rimasto per lungo tempo apertamente avversato, sia dagli Stati che dalla comunità internazionale, dato che si pone in netta contraddizione con il rapporto biunivoco e sinallagmatico che caratterizza la relazione fra Stato e cittadino in forza del quale il primo riconosce al secondo diritti e privilegi e il secondo dimostra fedeltà al paese mediante un’unica appartenenza.

Se la cittadinanza plurima ha costituito nel corso dei decenni un’eccezione, oggi il numero di soggetti che possiedono una o più cittadinanze cresce esponenzialmente. Hansen e Weil imputano tale fenomeno a due cause principali¹. In primo luogo, vanno a collocarsi le migrazioni di massa e la crescita degli spostamenti in un mondo globalizzato che, parallelamente al combinarsi delle diverse normative – sia statali ma, in alcuni casi,

¹ R. HANSEN, P. WEIL (Eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2002, p. 2.

anche sovranazionali, come nel caso della cittadinanza europea² – per l’acquisizione dello *status* di cittadino, contribuiscono ad aumentare le possibilità che un soggetto possa acquisire agevolmente più nazionalità. In secondo luogo, si pone il riconoscimento dell’uguaglianza tra uomini e donne in materia di cittadinanza, grazie al quale le donne non perdono la loro cittadinanza d’origine nel caso di matrimonio con uno straniero e, al pari degli uomini, possono trasmetterla ai loro figli. Di fronte all’ampiezza di sussistenza diffusa della cittadinanza plurima e alla luce del fatto che ogni Stato è sovrano nel regolare la propria cittadinanza nazionale e, dunque, non ha alcun potere in merito alla disciplina degli altri paesi³, molti Stati hanno progressivamente riconosciuto la doppia cittadinanza.

Nonostante gli sviluppi appena delineati, la doppia (e multipla) cittadinanza è idonea a far emergere la tensione sussistente tra la concettualizzazione della cittadinanza come appartenenza in una comunità politica e il crescente pluralismo etnico e culturale che caratterizza le attuali società. Tenendo appunto in debito conto tale tensione, il presente capitolo analizza il fenomeno della cittadinanza plurima con particolare riguardo per l’ordinamento giuridico ritenuto maggiormente esemplificativo in proposito (o prototipico, nelle parole di Ran Hirschl⁴): l’Australia. Qui il fenomeno della doppia cittadinanza è analizzabile sotto tre diversi punti di osservazione: il riconoscimento della doppia cittadinanza nel 2002 per i *born and bred Australians*; la denazionalizzazione in capo ai *dual citizens* nel caso di coinvolgimento in attività di terrorismo (diffusamente esaminata nel capitolo III) e, in ultimo, la squalifica incombente sui parlamentari che hanno due o più cittadinanze, ai sensi dell’articolo 44(i) della Costituzione. Quest’ultimo “punto di osservazione” sarà al centro dell’attenzione per ragioni sia “simboliche” che cronologiche. Tale questione, infatti, ha infiammato il dibattito sociale, politico e giuridico nel corso del 2017, con l’emergere di numerosi casi di doppia cittadinanza fra i senatori ed i membri della *House of Representatives*. Questo ha messo in luce i limiti delle norme costituzionali, che non tengono in adeguata considerazione la natura

² “È istituita una cittadinanza dell’Unione. È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce” Art. 20, co. 1, TFUE.

³ “[i]t is for every sovereign State, to settle by its own legislation the rules relating to the acquisition of its nationality, and to confer that nationality by naturalization granted by its own organs in accordance with that legislation”. International Court of Justice, *Nottembohm case (Liechtenstein v Guatemala)*, Second Phase, 6 April 1955, ICJ Reports 1955, p. 20.

⁴ Si veda *supra* INTRODUZIONE, nota 11.

multiculturale della realtà sociale del paese. A ciò si deve aggiungere che, nelle democrazie occidentali, i diritti politici restano l'unica classe di diritti che, con limitate eccezioni, è rimasta strettamente ancorata al possesso della cittadinanza. I diritti politici, d'altronde, rappresentano la più incisiva forma di appartenenza alla comunità statale. Tradizionalmente, un cittadino poteva definirsi tale soltanto nell'ipotesi in cui partecipasse attivamente alla vita politica della propria collettività.

L'esperienza australiana dimostra come la tradizionale concezione della cittadinanza, tipica dei paesi anglosassoni e basata su di un rapporto esclusivo di fedeltà del cittadino verso lo Stato, sia messa in crisi proprio dal pluralismo etnico che caratterizza l'odierna società. Quest'ultima, nella sua differenziata composizione demografica si caratterizza, nell'ambito della cittadinanza, per l'elevato numero di soggetti che sono *dual* o *multiple citizens*. All'esame di tale tensione saranno, dunque, dedicate le pagine che seguono. Dapprima si delinearanno brevemente le principali caratteristiche della doppia cittadinanza; successivamente verrà analizzato il significato e l'evoluzione dei concetti di popolo e di cittadino nel contesto australiano. A questo fine sarà trattato il caso *Roach* che mette bene in luce l'importanza dei diritti politici e, in particolare, del diritto di voto, come cruciale espressione della cittadinanza e della partecipazione alla vita politica della comunità. In ultimo, verrà analizzata la doppia cittadinanza nella realtà australiana, con speciale riferimento all'articolo 44(i) della Costituzione australiana e al caso *Re Canavan*.

2. La doppia cittadinanza

La doppia (e multipla) cittadinanza è quella condizione in base alla quale un soggetto è titolare di due o più cittadinanze che intense dinamiche esistenziali o anche lavorative gli hanno consentito di ottenere. Peter Spiro individua tre modi di acquisto della doppia cittadinanza⁵. In primo luogo, essa può essere il risultato del combinarsi di diverse discipline nazionali sull'acquisizione della cittadinanza alla nascita. Ad esempio, un soggetto che nasca in un ordinamento che ammette la cittadinanza a seguito della nascita sul territorio (*ius soli*) da genitori cittadini di un altro ordinamento che, per converso, attribuisce la cittadinanza per discendenza (*ius sanguinis*), sarà

⁵ P.J. SPIRO, *Multiple Nationality*, voce in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.

immediatamente titolare di due cittadinanze. In secondo luogo, la doppia cittadinanza può essere il frutto dell'acquisizione *iure sanguinis* dello *status civitatis* di entrambi i genitori, ovviamente se costoro hanno diverse cittadinanze. Infine, un soggetto può diventare *dual citizen*, allorché giunga a naturalizzarsi in un paese straniero senza che rinunci, o sia obbligato a rinunciare, alla sua cittadinanza d'origine.

Le ragioni a favore e contro la doppia cittadinanza sono molteplici e si differenziano a seconda della prospettiva da cui la si considera: quella della comunità internazionale, quella di ogni Stato e, infine, dei singoli individui⁶. In estrema sintesi, gli argomenti contrari alla doppia cittadinanza possono essere riassunti in cinque punti. Primo: la doppia cittadinanza è in netto contrasto con il vincolo di fedeltà che lega un cittadino al suo Stato. Così come “nessun servitore può servire due padroni”, così nessun soggetto può essere cittadino di due paesi. Secondo: essa potrebbe potenzialmente costituire una minaccia alla sicurezza nazionale, soprattutto laddove la persona riveste una carica pubblica. Terzo: la doppia cittadinanza non favorirebbe l'integrazione degli immigrati, che continuerebbero ad avere un legame giuridico-formale con un paese straniero. Quarto: essa porrebbe numerosi problemi a livello di diritto internazionale, sia pubblico che privato (si pensi alla materia fiscale, alle successioni, al matrimonio, al servizio militare, solo per citare alcuni esempi). Quinto ed ultimo: la doppia cittadinanza violerebbe il principio di uguaglianza, garantendo in capo ai *dual nationals* una serie di diritti e privilegi ulteriori rispetto agli altri cittadini⁷.

Per converso, gli argomenti a favore della doppia cittadinanza sono essenzialmente tre. In primo luogo, essa appare spesso inevitabile, quindi è opportuno regolare le potenziali conseguenze di tale fenomeno piuttosto che combatterlo in maniera inefficace e, in alcune eventualità, discriminatoria, che, come si vedrà, è stato il peculiare caso dell'Australia. In secondo luogo, Peter Spiro sostiene che la doppia cittadinanza potrebbe essere un mezzo per “esportare” i valori delle democrazie liberali. In ultimo, la doppia cittadinanza favorirebbe l'integrazione degli immigrati, atteso che numerosi studi, su diversi paesi, hanno evidenziato che costoro sarebbero incentivati a intraprendere un

⁶ Si veda S. GUO, *Advantages and Disadvantages of Dual Citizenship*, in J.D. MOUTON, P. KOVÁCS (Eds.), *Le concept de citoyenneté en droit international, The Concept of Citizenship in International Law*, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2018.

⁷ R. HANSEN, P. WEIL (Eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, cit., pp. 7 – 9.

percorso di naturalizzazione e di integrazione, qualora non fossero costretti a rinunciare al legame identitario e ai vantaggi derivanti dalla cittadinanza d'origine⁸.

Storicamente la doppia cittadinanza poneva problemi soprattutto a livello internazionale, nella regolamentazione dei rapporti fra Stati sovrani, specialmente in ambito militare – si pensi all'ipotesi in cui due paesi imponessero il servizio militare in capo al medesimo soggetto o, ancora, ai casi di conflitto armato tra due Stati – ma anche nell'ambito del trattamento e della protezione diplomatica dei cittadini⁹. Una regola fondamentale del diritto internazionale stabilisce che ogni Stato è sovrano nello stabilire le regole relative alla propria cittadinanza, e pertanto non ha alcun potere in merito alle scelte in materia di acquisizione della cittadinanza di un altro paese¹⁰. Di conseguenza, allo scopo di ridurre il numero dei soggetti con doppia cittadinanza, gli Stati hanno adottato molteplici strumenti sia a livello interno che internazionale. Si immaginino, su tale versante, le regole relative alla perdita della cittadinanza in caso di naturalizzazione in un altro Stato¹¹, l'acquisizione della cittadinanza del marito in capo alle donne che sposavano uno straniero (le quali contestualmente perdevano anche la loro cittadinanza)¹² o ancora, l'obbligo di scegliere una cittadinanza “d'elezione” al raggiungimento della maggiore età da parte dei soggetti nati con doppia cittadinanza a causa dell'operatività contestuale dello *ius soli* e dello *ius sanguinis* (o dello *ius sanguinis* di due ordinamenti giuridici)¹³. A livello internazionale, invece, bisogna menzionare gli accordi bilaterali fra gli Stati, il tentativo di armonizzazione delle regole nazionali perseguito dalla Convenzione dell'Aia del 1930 “su talune questioni relative al conflitto di leggi sulla

⁸ *Ibidem*, pp. 9 – 11.

⁹ Spiro, tuttavia, mette in evidenza come quest'ultimo problema sia venuto meno con l'avvento dei diritti umani che hanno posto una limitazione alla sovranità degli Stati, dato che la loro applicazione prescinde dalla cittadinanza dell'individuo. P.J. Spiro, *Multiple Nationality*, cit.

¹⁰ “It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognized with regard to nationality”, Article 1, *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137. “it is for every sovereign State, to settle by its own legislation the rules relating to the acquisition of its nationality, and to confer that nationality by naturalization granted by its own organs in accordance with that legislation”. International Court of Justice, *Nottebohm case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, 6 April 1955, ICJ Reports 1955, p. 20.

¹¹ Esplicito, in merito, l'articolo 17 dell'*Australian Citizenship Act 1948* in vigore fino al 2002.

¹² Si veda *supra* CAPITOLO I, paragrafo 2 e nota 7 del CAPITOLO II.

¹³ Si pensi al modello tedesco. A questo proposito si veda K. HAILBRONNER, A. FARAHAT, *Country Report on Citizenship Law: Germany*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January 2015, pp. 17 e 18.

cittadinanza” il cui obiettivo era quello di diminuire i casi di doppia cittadinanza¹⁴, o la Convenzione del Consiglio d’Europa del 1963 sulla diminuzione dei casi di doppia nazionalità¹⁵ la quale perseguiva il medesimo fine.

A livello interno, la doppia cittadinanza mette in discussione il fondamento della categoria della cittadinanza che si identifica nel rapporto biunivoco tra Stato e cittadino. La doppia cittadinanza si pone in contrasto con il rapporto di fedeltà tipico dell’epoca feudale che ha caratterizzato soprattutto la tradizione anglosassone. Di conseguenza, tale fenomeno, come sopra evidenziato, è stato apertamente avversato o, nel migliore dei casi, considerato come un’anomalia dalla grande maggioranza degli ordinamenti statali. Nonostante questi sforzi, tuttavia, i casi di cittadinanze multiple non sono diminuiti, al contrario, sono esponenzialmente aumentati perciò, dato che si tratta di un fenomeno che non può essere efficacemente limitato, ma rappresenta una “realtà” da affrontare¹⁶, la doppia cittadinanza è stata progressivamente riconosciuta. Pertanto, mentre nel 1960 nella maggior parte dei paesi, l’acquisizione della cittadinanza di un altro Stato comportava la perdita della cittadinanza d’origine, nel 2015 più del 70% degli Stati al mondo ha adottato un approccio molto più tollerante verso il fenomeno della doppia cittadinanza¹⁷. Tale cambio di passo non è stato dettato unicamente dall’inevitabilità della doppia cittadinanza, ma anche dai suoi potenziali vantaggi per gli Stati e per gli individui, sia a livello pratico che al fine di mantenere il legame identitario con il paese d’origine.

¹⁴ Nel Preambolo si afferma: “*it is general interest of the international community to secure that all its members should recognise that every person should have a nationality and should have one nationality only; [R]ecognising accordingly that the ideal towards which the efforts of humanity should be directed in this domain is the abolition of all cases both of statelessness and of double nationality*”, *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*, 13 April 1930, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137. Si veda anche il protocollo relativo agli obblighi militari in caso di doppia cittadinanza il cui articolo 1 recita: “[A] person possessing two or more nationalities who habitually resides in one of the countries whose nationality he possesses, and who is in fact most closely connected with that country, shall be exempt from all military obligations in the other country or countries. This exemption may involve the loss of the nationality of the other country or countries”, *Protocol Relating to Military Obligations in Certain Cases of Double Nationality*, 12 April 1935, League of Nations, Treaty Series, vol. 178, p. 227, No. 4117.

¹⁵ Council of Europe, *Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality*, Strasburg, 6 May 1963, ETS – No. 43.

¹⁶ “[d]ual nationality is a reality to which national legislatures may be challenged to respond, rather than something than can be effectively resisted.” K. RUBENSTEIN, N. LENAGH-MAGUIRE, *Citizenship and the boundaries of the constitution*, in T. GINSBURG, R. DIXON (Eds.), *Comparative constitutional law*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2011, p. 153.

¹⁷ M.P. VINK, G.R. DE GROOT, N.C. LUK, MACIMIDE *Global Expatriate Dual Citizenship Dataset*, doi:10.7910/DVN/TTMZ08, Harvard Dataverse, [V2].

In particolare, i paesi con una forte tradizione emigratoria (come, ad esempio, Messico¹⁸, Repubblica Dominicana¹⁹, Turchia²⁰, Filippine²¹), al fine di mantenere i legami – anche di tipo economico – con i cittadini espatriati, hanno abrogato quelle disposizioni che stabilivano la perdita della cittadinanza nel caso di naturalizzazione all'estero²². Lo stesso può affermarsi riguardo alla disciplina sulla cittadinanza italiana stabilita nella riforma del 1992²³. Le eccezioni a tale *trend* si trovano soprattutto nel continente asiatico che continua a guardare con sfavore alla doppia cittadinanza, come l'India la cui Costituzione vieta la doppia cittadinanza²⁴, la Cina dove è considerata illegale²⁵ e il Giappone in cui è stabilito l'obbligo di esercizio dell'opzione fra le due cittadinanze possedute²⁶, sebbene, a livello amministrativo, si proceda verso una tenue

¹⁸ Art. 32, *Mexico's Constitution of 1917 with Amendments through 2015*. A questo proposito, si veda il *Decreto por el que se declaran reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 20-03-1997.

¹⁹ “Double nationality – The ability of Dominicans to acquire a foreign nationality is recognized. The acquisition of another nationality does not imply the loss of Dominican nationality.” Art. 20, *Dominican Republic's Constitution of 2015*.

²⁰ Con la legge 2383 del 1981 (*Kanun No. 2383/1981 11/2/1964 Tarih ve 403 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Ek Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun*) è stato modificato l'articolo 21 della legge sulla cittadinanza turca, prevedendo la possibilità per i cittadini di acquisire un'altra cittadinanza, senza perdere quella turca, purchè ne fosse data tempestiva informazione alle autorità nazionali.

²¹ “It is hereby declared the policy of the State that all Philippine citizens of another country shall be deemed not to have lost their Philippine citizenship under the conditions of this Act.” S. 2, *Republic Act 9525 “An Act making the citizenship of Philippine citizens who acquire foreign citizenship permanent, amending for the purpose of the Commonwealth Act No. 63, as amended and for other purposes” (Citizenship Retention and Re-acquisition Act of 2003)*.

²² P.J. SPIRO, *Multiple Citizenship*, in A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, I. BLOEMRAAD, M. VINK (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 631.

²³ La legge sulla cittadinanza del 1912 stabiliva: “[P]erde la cittadinanza: 1. chi spontaneamente acquista una cittadinanza straniera e stabilisce o ha stabilito all'estero la propria residenza; 2. chi, avendo acquistata senza concorso di volontà propria una cittadinanza straniera, dichiara di rinunciare alla cittadinanza italiana e stabilisca o abbia stabilito all'estero la propria residenza” (Articolo 8, Legge 13 giugno 1912, n. 555 – *Sulla cittadinanza italiana*). Invece, innovativamente, l'articolo 11 della legge sulla cittadinanza, entrata in vigore nel 1992, ha sancito che l'acquisto della cittadinanza straniera non determina la perdita della cittadinanza italiana, a meno che il soggetto non vi rinunci formalmente: “[I] cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana, ma può ad essa rinunciare qualora risieda o stabilisca la residenza all'estero.” (Legge 5 febbraio 1992, n. 91 – *Nuove norme sulla cittadinanza*).

²⁴ “Persons voluntarily acquiring citizenship of a foreign State not to be citizens – No person shall be a citizen of India by virtue of article 5, or be deemed to be a citizen of India by virtue of article 6 or article 8, if he has voluntarily acquired the citizenship of any foreign State.” S. 9, *India Constitution of 1949 with Amendments through 2016*.

²⁵ “The People's Republic of China does not recognize dual nationality for any Chinese national.” Art. 3, *Nationality Law of the People's Republic of China*, 1980. Si veda, più diffusamente, C.C. LOW, *Report on Citizenship Law: China and Taiwan*, in *EUDO Citizenship Observatory*, October 2016, pp. 10 e ss.

²⁶ “Selection of Nationality - A Japanese citizen having a foreign nationality shall select one of the nationalities, where he/she obtains foreign and Japanese nationalities prior to his/her becoming twenty years old, before his/her reaching twenty-two years old, and where that time when he/she obtained foreign and Japanese nationalities comes after his or her reaching twenty years old, within two years from that time. (2) In addition to renouncement of the foreign nationality, the selection of Japanese nationality may

accettazione di tale *status*, a condizione che la cittadinanza giapponese risulti acquisita alla nascita²⁷.

In Europa, invece, si registra un generale riconoscimento della doppia cittadinanza. In particolare, alcuni paesi europei sono stati fra i primi a riconoscerla (ad esempio, Regno Unito, Francia e Svizzera)²⁸ mentre altri, come la Germania, dopo aver per lungo tempo contrastato la doppia cittadinanza attraverso l'obbligo di sceglierne una "d'elezione" alla maggiore età, fanno registrare *trend* completamente diverso, sebbene la doppia cittadinanza non venga comunque favorita²⁹.

Tale atteggiamento di apertura verso la doppia (e multipla) cittadinanza si è registrato anche a livello sovranazionale: si pensi alla Convenzione Europea sulla Nazionalità del 1997, il cui preambolo, pur riconoscendo che gli Stati hanno un diverso approccio in materia di nazionalità multiple e sono liberi di stabilire a livello interno le conseguenze nel caso in cui un cittadino acquisisca un'altra cittadinanza, contestualmente sostiene "*the desirability of finding appropriate solutions to consequences of multiple nationality and in particular as regards the rights and duties of multiple nationals*"³⁰.

Osservato la linea tendenziale favorevole alla doppia cittadinanza – con poche e territorialmente limitate eccezioni – occorre adesso mettere in evidenza tre questioni che meritano adeguata considerazione. In primo luogo, le norme che in alcuni paesi favoriscono l'acquisizione della cittadinanza straniera per determinate categorie di soggetti mettono in luce la reviviscenza di sentimenti nazionalistici non del tutto sopiti, che si fondano su un legame di appartenenza di tipo etnico, soprattutto nel caso di paesi confinanti, e comportano l'eventualità di mettere nuovamente in discussione la doppia

be accomplished through selecting Japanese nationality and declaring the renunciation of the foreign nationality (hereinafter referred to as "selection declaration") pursuant to the provisions of the Family Register Act." Art. 14, *Citizenship Act (Act No. 147 of May 4, 1950)*. Si veda anche A. KONDO, *Report on Citizenship Law: Japan*, in *EUDO Citizenship Observatory*, October 2016, pp. 13 e 14.

²⁷ P.J. SPIRO, *Multiple Citizenship*, cit., p. 632.

²⁸ *Ibidem*, p. 633.

²⁹ Si vedano gli articoli 12 e 25 della legge sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)*) in cui la doppia cittadinanza è ammessa in alcune ipotesi: ad esempio, a favore dei cittadini europei; nell'eventualità in cui un tedesco acquisti la cittadinanza svizzera o di un paese membro dell'Unione Europea o di un paese con cui la Germania ha firmato un accordo; nel caso in cui il paese straniero non consente la rinuncia della cittadinanza...). Si rimanda a K. HAILBRONNER, A. FARAHAT, *Country Report on Citizenship Law: Germany*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January 2015. Si veda anche C. WINTER, *Dual citizenship granted to most naturalized Germans*, <https://p.dw.com/p/32wOE> (ultimo accesso 11 agosto 2018).

³⁰ Council of Europe, *European Convention on Nationality*, Strasburg, 6 November 1997, ETS – No. 166. Si veda, in particolare, l'articolo 14 (*Cases of multiple nationality ex lege*).

cittadinanza. Indicativa, al riguardo, la riforma della legge sulla cittadinanza approvata in Ungheria nel 2010³¹, in forza della quale si facilita l'acquisto della cittadinanza da parte di membri della minoranza ungherese, ma cittadini di paesi terzi. Infatti, nella fattispecie, non è richiesta né la rinuncia della cittadinanza del paese in cui vivono, né la residenza in Ungheria. Il rischio di fomentare sentimenti nazionalistici tra le minoranze ungheresi soprattutto nei paesi di confine, ha portato la Slovacchia ad emendare la disciplina in materia di doppia cittadinanza³². Di conseguenza, coloro che acquisiscono una cittadinanza straniera mediante naturalizzazione perdono automaticamente la cittadinanza slovacca. Sulla stessa linea della riforma ungherese sta la proposta (contenuta nel programma di governo della coalizione conservatrice che è alla guida dell'Austria dal 2017) di riconoscere la cittadinanza austriaca alla minoranza tedesca e ladina che vive nel Südtirol italiano³³.

In secondo luogo, come messo in evidenza nel preambolo della Convenzione europea sulla nazionalità, una volta ammessa la doppia cittadinanza, questa deve essere “gestita” con riferimento a diritti, privilegi, obblighi e responsabilità che derivano dal fatto di essere titolari di più nazionalità.

In terzo ed ultimo luogo, nonostante il riconoscimento della doppia cittadinanza in un numero crescente di paesi, i divieti e i limiti previsti dagli ordinamenti giuridici in ordine all'effettivo godimento dei diritti derivanti dalla cittadinanza, come nel caso australiano di seguito analizzato, bastano ad evidenziare la distanza tra le norme giuridiche e la realtà sociale di riferimento e a mettere in chiaro che c'è ancora molta strada da fare affinché i soggetti con due o più cittadinanze non debbano più essere considerati cittadini di seconda categoria.

³¹ S. 4(3), *Hungarian Citizenship Act* (Law no. LV of 1993), come modificato dalla legge entrata in vigore il 26 maggio 2010. R. BAUBÖCK (Ed.), *Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat*, EUI Working Paper RSCAS 2010/75.

³² S. 9(1), *Zákon o štátnom občianstve Slovenskej republiky, Citizenship Act 1993 (Law no. 40/1993)*, come modificata dalla legge vigente dal 17 luglio del 2010.

³³ *Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022*, p. 33. G. VALCHARS, *New Austrian Government: Changes to the Naturalisation requirements and Dual Citizenship for German native speakers in South Tyrol (Italy)*, GLOBALCIT News <http://globalcit.eu/new-austrian-government-changes-to-the-naturalisation-requirements-and-dual-citizenship-for-german-native-speakers-in-south-tyrol-italy/> (ultimo accesso 10 agosto 2018).

3. Il caso australiano: doppia cittadinanza, rappresentanza politica e fedeltà al paese

L’Australia è un caso prototipico perché consente di verificare, in maniera cristallina, il problematico rapporto tra doppia cittadinanza, appartenenza a una comunità politica plurale e rapporto di fedeltà cittadino-Stato, grazie ad una serie di significativi casi in materia di doppia cittadinanza dei parlamentari. Ai sensi dell’articolo 44(i) della Costituzione³⁴, coloro che posseggono, oltre alla cittadinanza australiana, quella di un altro Stato, non possono diventare membri del Parlamento³⁵, giacché la doppia cittadinanza viene considerata al pari della fedeltà ad un altro paese e, dunque, costituisce un motivo di esclusione dalla carica di parlamentare³⁶.

Sebbene tale disposizione sia presente nella Costituzione sin dalla sua entrata in vigore³⁷, essa è tornata oggetto di attenzione all’inizio degli anni Novanta e, più di recente, a partire dal caso del senatore Scott Ludlam che, nel luglio del 2017, si è dimesso dopo che era stata diffusa la notizia della sua doppia cittadinanza australiana e neozelandese³⁸. Dopo la vicenda del senatore Ludlam, sono emersi altri casi di doppia

³⁴ S. 44(i), *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*.

³⁵ I *dual* o *multiple citizens* non possono candidarsi e, se la doppia cittadinanza viene “scoperta” dopo la loro elezione, vengono squalificati. Si veda *infra* paragrafo 7.

³⁶ Una questione simile è stata oggetto della sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso *Tănase v. Moldova*. La Moldavia aveva modificato la legge elettorale nel 2008 con la quale si stabiliva che soltanto i soggetti con la sola cittadinanza moldava potevano accedere alle più alte cariche pubbliche, come ad esempio diventare parlamentari o giudici, al fine di garantire una maggiore fedeltà al paese. Di conseguenza, i *dual* o *multiple citizens*, che intendevano candidarsi al Parlamento, dovevano darne comunicazione alla Commissione elettorale prima della candidatura e poi procedere con la rinuncia delle cittadinanze diverse dalla moldava. La Corte di Strasburgo ha condannato la Moldavia, dato che tale disciplina costituiva una violazione dell’articolo 3 del Protocollo n. 1 (diritto a libere elezioni). La Corte ha messo in luce l’obiettivo meramente politico della riforma e ha sostenuto che questa doveva essere valutata *in the light of political evolution of the country*. Di conseguenza, tale restrizione non appariva giustificabile dopo che erano trascorsi diciassette anni dall’indipendenza e cinque anni dall’eliminazione delle limitazioni in materia di doppia cittadinanza. Inoltre, la Corte ha osservato l’aumento del numero di persone con doppia cittadinanza e la necessità che anche queste fossero rappresentate da parlamentari che, in quanto *dual citizens*, avessero potuto comprendere *their concerns and political views*. ECHR, Grand Chamber, *Case of Tănase v. Moldova*, 7/08, 27-04-2010. Per un quadro generale sui limiti in capo ai politici in materia di cittadinanza, si veda la mappa realizzata da LORENZO PICCOLI E DAVID DE GROOT, *Restrictions based on citizenship for elected politicians*,

<https://public.tableau.com/profile/lorenzo3504#!/vizhome/Citizenshiprestrictions/Candidacyrestrictionscitizenship> (ultimo accesso 10 agosto 2018).

³⁷ Il *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* è entrato in vigore il 1° gennaio del 1901.

³⁸ C. KNAUS, *Dual citizenship explainer: why does Scott Ludlam have to resign?*, in *The Guardian*, 14 July 2017.

<https://www.theguardian.com/australia-news/2017/jul/14/dual-citizenship-explainer-why-does-scott-ludlam-have-to-resign> (ultimo accesso 19 luglio 2018).

cittadinanza, creandosi così un autentico terremoto politico. Sette di essi – rinominati “*Citizenship Seven*” dai media – sono stati sottoposti dalle Camere di appartenenza al giudizio della Corte Suprema³⁹. Questi episodi hanno imposto una riflessione relativa sia alla concezione di popolo e di identità nazionale contenuta in Costituzione sia al ruolo della cittadinanza che, invece, non trova alcun riconoscimento nella Carta fondamentale australiana, accendendo la diatriba circa l’opportunità di modificare⁴⁰ – o comunque di interpretare – il testo costituzionale in modo da garantire l’uguaglianza fra tutti i cittadini e rispecchiare l’attuale realtà sociale, cioè quella di un paese essenzialmente multiculturale⁴¹. A questi temi sono dedicate le pagine che seguono.

4. “*The People of Commonwealth*”: il popolo nella Costituzione australiana

Prima di analizzare nel dettaglio la controversa questione della doppia cittadinanza dei parlamentari, occorre anzitutto rievocare la concezione australiana di popolo, che non casualmente è stato considerato un concetto vago (*vague*), a causa della sua natura intrinsecamente “fluida”, ma al tempo stesso influente (*powerful*)⁴². Come evidenziato da Elisa Arcioni, tale vaghezza (o fluidità) è destinata a permanere come carattere immanente dell’identità del popolo che è naturalmente esposta a continui cambiamenti nel corso del tempo⁴³. Se durante il periodo coloniale non tutti facevano parte della *constitutional community*, ma lo erano soltanto gli uomini bianchi, oggi quell’assetto è

³⁹ High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017. Dopo il caso dei *Citizenship Seven*, altri parlamentari si sono dimessi o sono stati squalificati a causa della doppia cittadinanza. A maggio del 2018, il numero dei parlamentari colpiti dall’articolo 44(i) è salito a quindici. P. KARP, *Australia citizenship crisis reignites as senator and four MPs quit*, in *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/may/09/australia-citizenship-crisis-reignites-as-senator-and-four-mps-quit> (ultimo accesso 19 luglio 2018).

⁴⁰ G. REILLY, *Section 44: Changing the Constitution to Reflect Modern Australia*, in *Pursuit* <https://pursuit.unimelb.edu.au/articles/section-44-changing-the-constitution-to-reflect-modern-australia> (ultimo accesso 19 luglio 2018); P. KARP, *Referendum ‘the only way’ to solve Australia’s citizenship crisis*, in *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/may/08/referendum-the-only-way-to-solve-australias-citizenship-crisis> (ultimo accesso 19 luglio 2018).

⁴¹ Uno studio del *National Centre for Social and Economic Modelling (NATSEM)* ha rilevato che l’Australia è uno dei Paesi più multiculturali al mondo; infatti è al secondo posto – dopo il Lussemburgo – fra i paesi dell’OCSE per il numero di residenti nati all’estero. AMP, *Calling Australia home. The characteristics and contributions of Australian migrants*, Issue 27, November 2010.

⁴² E. ARCIONI, *That vague but powerful abstraction: the concept of ‘the people’ in the Constitution*, in *Sydney Law School, Legal Studies Research Paper No. 14/15*, February 2014, p. 1.

⁴³ *Ibidem*, p. 8.

radicalmente cambiato, non include più i cittadini britannici della ex madrepatria⁴⁴, mentre vi sono inclusi sia le donne che gli indigeni, a prescindere da alcune precisazioni d'obbligo che comunque verranno riprese più avanti. Naturalmente, detta riflessione non è applicabile unicamente alla concezione di popolo australiano, ma può essere estesa anche ad altri paesi. Tuttavia, tale processo pare aver subito in Australia una maggiore accelerazione che si spiega con l'esposizione del paese ad un accentuato pluralismo, determinato principalmente, ma non solo, dalle migrazioni.

La Costituzione australiana fa riferimento al popolo solamente nel preambolo⁴⁵ e negli articoli 7 e 24 concernenti l'elezione del Senato e della *House of Representative*, i cui membri devono essere rispettivamente scelti dagli elettori degli Stati e della Federazione. Da qui la Corte Suprema australiana ha fatto discendere – soprattutto in una serie di decisioni, a partire dagli anni Novanta⁴⁶ nelle quali è stato utilizzato il concetto di popolo come criterio interpretativo della Costituzione – il principio di sovranità popolare e il principio rappresentativo. Tuttavia, malgrado l'importanza di questi casi e la centralità che in essi ha assunto la nozione di popolo, la Corte non ha fornito una chiara e precisa definizione dello stesso e della sua identità, pur avendo in più occasioni evidenziato che con il termine “popolo” non si intende soltanto il corpo elettorale⁴⁷. A ciò si aggiunga che, soprattutto nelle circostanze relative all'esercizio del diritto di voto in cui la Corte Suprema è stata chiamata ad interpretare il significato della locuzione *chosen by the people* contenuto negli articoli 7 e 24 della Costituzione, i giudici hanno adoperato come criterio quello dell'appartenenza alla comunità politica⁴⁸.

⁴⁴ Si veda, E. ARCIONI, *Tracing the ethno-cultural or racial identity of the Australian constitutional people*, in *Oxford University Commonwealth Law Journal*, 15:2, 2015, pp. 176 e ss.

⁴⁵ “Whereas the people of the New South Wales, Victoria, South Australia, Queensland, and Tasmania, humbly relying on the blessing of the Almighty God, have agreed to unite in one indissoluble Federal Commonwealth under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland”, *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*. Sull'argomento si rimanda a E. ARCIONI, *Historical Facts and Constitutional Adjudication: the Case of the Australian Constitutional Preamble*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 30, 2015.

⁴⁶ High Court of Australia, *Australian Capital Television Pty Ltd v Commonwealth* (1992), 177 CLR 106; *Nationwide News Pty Ltd v Wills* (1992) 177 CLR 1. E. ARCIONI, *That vague but powerful abstraction: the concept of 'the people' in the Constitution*, cit., pp. 3 e ss.

⁴⁷ Oltretutto, bisogna precisare che quando la Costituzione intende riferirsi soltanto agli elettori lo fa esplicitamente adoperando i termini *electors* e *electorate*. Si vedano a questo proposito le ss. 7, 8, 30, 34, 41, 123 e 128.

⁴⁸ High Court of Australia, *Attorney-General of the Commonwealth; ex rel McKinlay v. The Commonwealth* (1975) 135 CLR 1; *McGinty v. Western Australia* (1996) 186 CLR 140; *Langer v. The Commonwealth* (1996) 186 CLR 302 at 342-3; *Lange v. Australian Broadcasting Corporation* (1997) 189 CLR 520; *Mulholland v. Australian Electoral Commission* (2004) 220 CLR 181.

All'interno della generale concezione australiana del popolo vengono ricomprese – è d'uopo ribadirlo – diverse categorie di persone naturalmente suscettibili di cambiamenti e modifiche nel corso del tempo. Innanzitutto, sono inclusi i popoli degli Stati che, come evidenziato nel preambolo, sono i popoli costituenti e che hanno contribuito a formare la Federazione. Costoro fanno al contempo parte dello Stato di appartenenza e dell'intera Federazione e sono titolari di fondamentali strumenti di partecipazione politica rigorosamente previsti in Costituzione, come il diritto di voto o il diritto a partecipare al processo cd. referendario di revisione costituzionale. Diversamente, i popoli dei territori⁴⁹ non hanno goduto del medesimo pieno riconoscimento. In particolare, per quanto concerne i diritti di partecipazione politica, sebbene siano maggiormente integrati rispetto al passato⁵⁰, la loro posizione non è parificabile ai popoli degli Stati⁵¹.

Ciò nonostante, Elisa Arcioni osserva che, sia in forza del significato attribuito al popolo – nel profilare il principio di sovranità popolare e la forma di governo rappresentativo – sia alla luce di alcune più recenti pronunce della Corte Suprema⁵², pare potersi delineare una connessione fra *people* e *constitutional community*, rappresentata dall'insieme dei soggetti che formano il popolo australiano alla luce dei diritti e dei doveri sanciti nella Costituzione. Da qui un evidente legame con la *constitutional citizenship*⁵³. Pertanto, come sostenuto anche dal giudice McHugh nel caso *Hwang v. Commonwealth*⁵⁴, popolo e cittadinanza federale devono essere considerati sinonimi⁵⁵. Questo va compreso anche alla luce del fatto che la Costituzione australiana non fa mai riferimento al cittadino e alla cittadinanza, in quanto al tempo della sua adozione, nel

⁴⁹ Si veda la s. 122, *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*.

⁵⁰ I popoli dei Territori hanno ottenuto il diritto di partecipare ai referendum previsti nel procedimento di revisione costituzionale ai sensi della s. 128 della Costituzione solo nel 1977, a seguito della *Constitution Alteration (Referendums) 1977* (No. 84 of 1977).

⁵¹ Si pensi che la Costituzione non riconosce direttamente il diritto di voto ai popoli dei Territori, ma attribuisce al Parlamento federale il potere di adottare delle leggi mediante le quali conferisce il diritto di rappresentanza dei Territori nel Parlamento.

⁵² Si veda High Court of Australia, *Singh v Commonwealth of Australia* [2004] HCA 43, 9 Sep 2004; High Court of Australia, *Hwang v The Commonwealth* [2005] HCA 66, 28 Oct 2005.

⁵³ E. ARCIONI, *That vague but powerful abstraction: the concept of 'the people' in the Constitution*, cit., pp. 5 e 6.

⁵⁴ “Throughout the Constitution, there is frequent reference to “the people” of the Commonwealth. In its context, it is a synonym for citizenship of the Commonwealth”, High Court of Australia, *Hwang v. The Commonwealth* [2005] HCA 66, 28 Oct 2005, par. 14.

⁵⁵ A questo proposito tuttavia Arcioni sostiene che: “[T]he phrase ‘constitutional citizenship’ has been used by McHugh J of the Australian High Court (...) to indicate a protected position under the Constitution. This has not been adopted by the High Court as an indicator of membership of the constitutional people”. E. ARCIONI, *Australian Constitutional Identity – Complexity and Fluidity*, in *Sydney Law School, Legal Studies Research Paper*, No. 14/66, July 2014, p. 7.

1900⁵⁶, tale *status* non esisteva ed è stato poi introdotto soltanto nel 1948. Tuttavia, quantunque la cittadinanza costituisca un elemento che fornisce sostanza al concetto di popolo, essa non è, da sola, bastevole ad identificare il popolo nel suo complesso, perchè, in primo luogo, non si può lasciare una decisione così importante, ovverossia quella di stabilire chi formi il popolo, nelle mani del solo Parlamento, nel momento in cui interviene in materia di cittadinanza⁵⁷ e, in secondo luogo, la legge sulla cittadinanza non pare idonea a contemplare il significato dinamico ed evolutivo del concetto di popolo.

In sostanza, alla luce del dettato costituzionale, ove i riferimenti al popolo sono strettamente connessi alla partecipazione politica attraverso le elezioni⁵⁸ e dai quali sono discesi non solo l'affermazione del diritto di voto, ma anche il principio di sovranità nonché la forma di governo rappresentativa, è possibile sostenere che la concezione australiana di popolo è quella di *demos*, piuttosto che di *ethnos*, in forza della quale il popolo si identifica non sulla base di una comunanza etnica, linguistica, culturale, ma in virtù della partecipazione civica all'interno di una comunità. Nondimeno, la dimensione etnica e culturale viene comunque in considerazione o mediante specifici riferimenti⁵⁹ – si pensi all'articolo 25 della Costituzione⁶⁰ – o attraverso vistose mancanze, come si avrà modo di approfondire in seguito rispetto agli Aborigeni. Inoltre, come sottolineato da Rubenstein, il fatto che la Costituzione menzioni unicamente i diritti politici – e non quelli economici e sociali – finisce per avere delle conseguenze anche rispetto alla cittadinanza. Del resto, la stretta connessione fra la cittadinanza e il diritto di voto conferisce importanza a tale *status*, che è posto in stretta relazione con la partecipazione alla vita

⁵⁶ *Commonwealth of Australia Constitution Act – An Act to constitute the Commonwealth of Australia* [9th July 1900], entrata in vigore il 1° gennaio del 1901.

⁵⁷ “*Australian citizenship seems an obvious identifier of ‘the people’ in the Constitution, but it cannot simply be in the hands of the Parliament to determine who fall within the group ‘the people’ by legislating for citizenship*” E. ARCIONI, *That vague but powerful abstraction: the concept of ‘the people’ in the Constitution*, cit., p. 8.

⁵⁸ “*The direct references to ‘the people’ in the text of the Constitution proper are to ‘the people’ acting as and through electors.*” E. ARCIONI, *The Core of the Australian Constitutional People – ‘The People’ as ‘The Electors’*, *UNSW Law Journal*, Volume 39(1), 2016, p. 425.

⁵⁹ E. ARCIONI, *Australian Constitutional Identity – Complexity and Fluidity*, cit., pp. 9 e ss.

⁶⁰ “*Provisions as to races disqualified from voting – For the purposes of the last section, if by the law of any State all persons of any race are disqualified from voting at elections for the more numerous House of the Parliament of the State, then, in reckoning the number of the people of the State or of the Commonwealth, persons of that race resident in the State shall not be counted.*” S. 25, *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*. Sul punto si veda E. ARCIONI, *Excluding Indigenous Australians from ‘The People’: A Reconsideration of Sections 25 and 127 of the Constitution*, in *Federal Law Review*, Volume 40, 3, 2012.

democratica del paese⁶¹. Malgrado ciò possa apparire come un “effetto tipico” della cittadinanza, pare assumere un peso diverso nel contesto australiano dove lo *status* di cittadino non viene menzionato e definito in Costituzione e la sua introduzione ed evoluzione hanno seguito un peculiare percorso, come si approfondirà nel prosieguo, vista la centralità dello *status* di *British subject*.

Il concetto di popolo nel contesto australiano include due componenti che sono al contempo le più caratterizzanti, ma anche le più problematiche: le popolazioni aborigene e i gruppi di immigrati. Nonostante la questione aborigena non sia direttamente centrale in questo studio, essa rappresenta tuttora un aspetto particolarmente spinoso sul cammino dell'evoluzione costituzionale australiana, al punto da sprigionare forti ripercussioni sulla concettualizzazione stessa della cittadinanza⁶². Al contrario, invece, il dato oggettivo che l'Australia sia stato da sempre un paese di immigrazione⁶³ costituisce di per sé la motivazione storica che ha determinato la presenza di un numero elevato di australiani con doppia cittadinanza.

Anche se quelli degli Aborigeni e degli immigrati siano gruppi strutturalmente distanti, e abbiano una rilevanza storica, politica e sociale diversa, essi trovano un elemento comune nel fatto che sono entrambi assenti dalla concezione australiana di popolo che ha trovato implementazione formale nella Costituzione.

In primo luogo, la Carta costituzionale non riconosce le popolazioni indigene del paese corrispondenti agli Aborigeni e alle popolazioni delle isole dello Stretto di Torres, primi abitanti dell'Australia e fra le più antiche culture viventi del mondo⁶⁴. Essi furono privati delle loro terre e diventarono vittime di gravissime persecuzioni da parte dei

⁶¹ K. RUBENSTEIN, N. LENAGH-MAGUIRE, *Thick and Thin Citizenship as Measure of Australian Democracy*, in G. PATMORE, K. RUBENSTEIN (Eds.), *Law and Democracy: Contemporary Questions*, Canberra, ANU Press, 2014, p. 27.

⁶² Sull'argomento si rimanda *ex multis* M. WALTER, *Indigeneity and citizenship in Australia* e E. HOWELL, A. SCHAAP, *The Aboriginal Tent Embassy and Australian Citizenship*, in E.F. ISIN, P. NYERS, *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*, London-New York, Routledge, 2014.

⁶³ I dati raccolti nell'ultimo censimento del 2016 tracciano chiaramente la fisionomia di una nazione multiculturale: quasi la metà degli australiani (il 49%) è nata all'estero o ha almeno uno dei genitori nato all'estero, mentre più di un quarto (il 28%) è un immigrato di prima generazione. Dai dati emerge ancora che, mentre durante buona parte del XX secolo l'immigrazione era prevalentemente europea, dal 1975 in avanti i paesi di origine degli immigrati sono la Cina, l'India, il Vietnam e le Filippine. Le lingue parlate sono più di 300 e, sebbene l'inglese sia la lingua maggiormente diffusa, più di un quinto degli australiani (il 21%) parla a casa una lingua diversa dall'inglese, e il mandarino è al primo posto. *Cultural Diversity in Australia, 2016*, in *Australian Bureau of Statistics*, <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/2071.0~2016~Main%20Features~Cultural%20Diversity%20Article~60> (ultimo accesso 19 luglio 2018).

⁶⁴ *Australian Citizenship: Our Common Bond*, Commonwealth of Australia, 2018, p. 9.

coloni. Inoltre, non ebbero alcun ruolo nell'intero processo costituente e nessun riconoscimento nel testo finale. Al contrario, in forza dell'articolo 127 della Costituzione, abrogato soltanto nel 1967, venivano esplicitamente esclusi dal popolo australiano: “[I]n reckoning the numbers of the people of the Commonwealth, or of a State or other part of the Commonwealth, aboriginal natives shall not be counted”⁶⁵. Negli ultimi decenni è in corso un vero e proprio percorso di riconciliazione fra lo Stato australiano e le popolazioni indigene. Varie proposte sono state avanzate con l'obiettivo di dare a queste ultime un riconoscimento ufficiale in Costituzione. A tal fine, nel 2017 gli Aborigeni e le popolazioni delle isole dello Stretto di Torres hanno presentato l'*Uluru Statement from the Heart* con cui hanno chiesto *the establishment of a First Nations Voice enshrined in the Constitution*⁶⁶. Una giusta rivendicazione che, però, è stata rigettata dal Primo Ministro, anche se la questione è tuttora oggetto di studio da parte di un Comitato parlamentare istituito nel marzo del 2018⁶⁷.

Parimenti, non è presente in Costituzione alcun riferimento al carattere multiculturale del paese. In effetti, la Carta costituzionale non poteva prevedere la successiva realtà sociale multi-etnica e multiculturale, la quale è stata il risultato di diverse ondate migratorie, dapprima britanniche – grazie a specifici programmi del Governo che incoraggiavano a stabilirsi nella colonia australiana – e poi, all'indomani della Seconda guerra mondiale, di immigrati non britannici. Tuttavia, tale riconoscimento formale non è avvenuto nemmeno successivamente, una volta che la multiculturalità è diventata non solo un dato di fatto della società australiana, ma anche oggetto di una politica tesa a rispettare e celebrare le diversità culturali. Una strada diversa ha intrapreso il Canada che, a differenza dell'Australia, ha riconosciuto il patrimonio multiculturale del paese nella s. 27 della Carta canadese dei Diritti e delle Libertà⁶⁸.

⁶⁵ S. 127, abrogata con la *Constitutional Alteration (Aboriginals) 1967*, (No. 55 of 1967). La medesima riforma ha anche modificato la s. 51(xxvi) che, in precedenza, nell'elencare le materie di competenza legislativa del Parlamento, escludeva le popolazioni aborigene da quelle per le quali il Parlamento poteva adottare *special laws*.

⁶⁶ *Uluru Statement from the Heart*, 26 May 2017,

<https://www.referendumcouncil.org.au/event/uluru-statement-from-the-heart>

⁶⁷ *Joint Select Committee on Constitutional Recognition relating to Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples* nominate da una *resolution of appointment* approvata dalla *House of Representatives* il 1° marzo 2018 e dal Senato il 19 marzo 2018.

⁶⁸ La s. 27 della *Canadian Charter of Rights and Freedom* riconosce il patrimonio multiculturale del paese e lo ha elevato a parametro interpretativo della Carta stessa: “[T]his Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians”. L'utilizzo congiunto dei termini *preservation* e *enhancement* fa sì che l'obiettivo della disposizione non è solamente quello di tutelare il patrimonio multiculturale del paese, ma anche quello di valorizzarlo. A ciò

Il dibattito politico, sociale e giuridico che ha caratterizzato la questione della doppia cittadinanza si è concentrato anche sull'opportunità di abrogare o modificare l'articolo 44(i) della Costituzione, dato che non è più idoneo a garantire che sia adeguatamente rappresentata la realtà sociale australiana: un paese essenzialmente multiculturale. Proprio quest'ultimo aspetto è di cruciale importanza nel serrato confronto relativo alla doppia cittadinanza, atteso che in uno Stato in cui la componente migratoria è stata ed è tuttora centrale, una disposizione del genere non appare più al passo con i tempi. In ogni caso, è doveroso evidenziare che la Costituzione australiana prevede un procedimento di revisione (cd. referendum)⁶⁹ particolarmente complesso⁷⁰: sono infatti necessari il voto di entrambe le Camere e un referendum popolare in cui deve esserci una doppia maggioranza favorevole, vale a dire la maggioranza degli elettori nella maggior parte degli Stati⁷¹. Di conseguenza, appare improbabile che la Carta costituzionale venga modificata nell'immediato futuro. Per questo motivo, Elisa Arcioni osserva che l'articolo 44(i) è destinato a rimanere come un simbolo evidente del fatto che l'identità del popolo australiano e i suoi contemporanei elementi distintivi non sono adeguatamente rappresentati nel testo costituzionale⁷².

4.1. “Directly chosen by the people”: il diritto di voto come espressione della cittadinanza e della partecipazione nella vita della comunità

Tenendo conto della concezione australiana di “popolo” che, come sopra chiarito, è quella di *demos*, appare interessante esaminare la decisione della Corte Suprema nel

consegue che non si tratta di una disposizione *statica*, ma *dinamica*, suscettibile di adeguarsi alla realtà attuale e alle nuove e diverse culture che contribuiranno al cd. mosaico canadese.

⁶⁹ S. 128, *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*.

⁷⁰ Si consideri che nell'intera storia costituzionale, a fronte di quarantaquattro proposte, ci sono stati soltanto otto emendamenti: *Constitution Alteration (Senate Elections) 1906* (No. 1 of 1970), *Constitution Alteration (State Debts) 1909* (No. 3 of 1910), *Constitution Alteration (State Debts) 1928* (No. 1 of 1929), *Constitution Alteration (Social Services) 1946* (No. 81 of 1946), *Constitution Alteration (Aboriginals) 1967* (No. 55 of 1967), *Constitution Alteration (Senate Casual Vacancies) 1977* (No. 82 of 1977), *Constitution Alteration (Retirement of Judges) 1977* (No. 83 of 1977), *Constitution Alteration (Referendums) 1977* (No. 84 of 1977).

⁷¹ A ciò si aggiunga che se la proposta di revisione costituzionale ha lo scopo di ridurre la rappresentanza di uno degli Stati nel Parlamento federale o di modificarne il territorio, essa deve essere approvata anche dalla maggioranza degli elettori dello Stato interessato. Si vedano le s. 123 e 128, *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*.

⁷² “It is unlikely that s. 44(i) will be amended in the foreseeable future. Instead, it will remain as another indication that the identity of the Australian people may not be entirely consistent with the constitutional identity seen in the nation’s foundational legal document” E. ARCIONI, “We, what people?” *Constitutional identity in Australia*, in *Sydney Law School, Legal Studies Research Paper Series*, No. 18/17, April 2018.

noto caso *Roach v. Electoral Commissioner*⁷³ concernente la questione dell'interdizione dal diritto di voto in capo ai detenuti.

In questo caso, i giudici hanno fatto un ulteriore “passo” avanti sull'itinerario della definizione della concezione costituzionale di “popolo”. In effetti, evidenziando il rapporto che sussiste tra *franchise, community membership e participation in the life of the community*⁷⁴, hanno sostenuto come essi siano in relazione con la concezione di cittadinanza e di popolo: “*the existence and exercise of the franchise reflects notions of citizenship and membership of the Australian federal body politics*”⁷⁵. In questo caso, dunque, la Corte ha messo in chiaro che “popolo” e “comunità” tendano a coincidere, specificando altresì che in quest'ultima rientrano, in pratica e formalmente, coloro che sono legittimati, attraverso l'esercizio del diritto di voto⁷⁶, a partecipare al governo del paese⁷⁷.

La privazione del diritto di voto a svantaggio dei detenuti è stata oggetto di pronunce anche da parte di altre Corti, sia a livello nazionale che sovranazionale⁷⁸. Si

⁷³ High Court of Australia, *Roach v. Electoral Commissioner* [2007] HCA 43, 26 Sep 2007.

⁷⁴ “*Because the franchise is critical to representative government, and lies at the centre of our concept of participation in the life of the community, and of citizenship (...)*”. ⁷⁴ High Court of Australia, *Roach v. Electoral Commissioner* [2007] HCA 43, 26 Sep 2007, par. 7. Si prenda pure in considerazione quanto affermato dal giudice McLachlin della Corte Suprema canadese nel caso *Sauvé*: “*Charter rights are not a matter of privilege or merit, but a function of membership in the Canadian polity that cannot lightly be cast aside. This is manifestly true of the right to vote, the cornerstone of democracy*”. *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2002] 3 S.C.R. 519, par. 14.

⁷⁵ High Court of Australia, *Roach v. Electoral Commissioner* [2007] HCA 43, 26 Sep 2007, para 83.

⁷⁶ A questo proposito, si veda anche *Rowe v. Electoral Commissioner* [2010] HCA 46, 15 December 2010 in cui la Corte Suprema australiana ha ulteriormente sviluppato il concetto di popolo in connessione con il diritto di voto, in forza del riferimento al *chosen by the people* contenuto negli articoli 7 e 24 della Costituzione. Il caso concerneva la validità della riforma elettorale del 2006 – la stessa che aveva ampliato il limite per l'interdizione del diritto di voto in capo ai detenuti impugnata nel caso *Roach* – che aveva altresì limitato il periodo di tempo utile per l'iscrizione nelle liste elettorali. Sebbene, a differenza della questione discussa in *Roach*, si trattasse di una modifica meramente procedurale, comportava inevitabilmente delle ricadute sul piano sostanziale concernenti il diritto di voto e il suo esercizio che, a giudizio della maggioranza della Corte Suprema, non erano proporzionali rispetto al fine perseguito.

⁷⁷ Sussistono delle eccezioni al rapporto biunivoco cittadino-elettore: ci sono alcuni elettori che non sono cittadini come i *British subject* che erano iscritti nelle liste elettorali prima del 26 gennaio 1984 e che, pertanto, conservano il diritto di voto e ci sono alcuni cittadini che, invece, non sono elettori come ad esempio le persone incapaci di intendere e di volere o coloro che sono stati condannati per tradimento o devono scontare una pena pari ad almeno tre anni di reclusione. Si vedano le ss. 93(1), (8) e (8AA) del *Commonwealth Electoral Act 1918*.

⁷⁸ A titolo esclusivamente esemplificativo, si vedano le pronunce della Corte Suprema canadese nel caso *Sauvé v. Canada (Attorney General)*, [1993] 2 S.C.R. 438; *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2002] 3 S.C.R. 519, della Corte costituzionale del Sudafrica nei casi *August and Another v. Electoral Commission and Others* [1999] ZACC 3; *Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Re-Integration of Offenders (NICRO) and Others* [2004] ZACC 10, della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi ECHR, Grand Chamber, *Case of Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, 74025/01, 06-10-2005; ECHR, First Section, *Case of Frodl v. Austria*, 20201/04, 08-04-2010; ECHR, Grand Chamber, *Scoppola v. Italy (No. 3)*, 126/05, 22-05-2012.

tratta di una questione che si presta a mettere in tensione molteplici temi: il principio democratico, il rispetto e la tutela dello Stato di diritto, la prevenzione del crimine, ma soprattutto la partecipazione alla comunità politica, che si traduce nel diritto di voto (il quale, come già anticipato, è uno dei pochi diritti rimasto di esclusiva spettanza dei cittadini) ed ancora la natura punitiva dell'interdizione in capo a coloro che abbiano violato il contratto sociale che è alla base della cittadinanza, attraverso la consumazione di un reato, nonché il valore della dignità umana. In argomento, di particolare rilevanza è stata la pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Hirst v. United Kingdom* in cui la Grande Camera ha affermato che la privazione del diritto di voto costituisce una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n.1 (diritto a libere elezioni) e non rientra nell'ampio margine di apprezzamento lasciato agli Stati membri in materia, nell'ipotesi in cui viene comminata senza prendere in considerazione né la durata della pena, né la natura o la gravità dell'offesa, né le circostanze presenti nella sfera individuale⁷⁹.

In Australia, il caso *Roach* ha affrontato una questione simile a quella della Corte EDU, posto che la riforma della legge elettorale del 2006 aveva ampliato il precedente limite⁸⁰, escludendo tutti i condannati ad una pena detentiva dalla possibilità di esercitare

⁷⁹ *The provision imposes a blanket restriction on all convicted prisoners in prison. It applies automatically to such prisoners, irrespective of the length of their sentence and irrespective of the nature or gravity of their offence and their individual circumstances. Such a general, automatic and indiscriminate restriction on a vitally important Convention right must be seen as falling outside any acceptable margin of appreciation, however wide that margin might be, and as being incompatible with Article 3 of Protocol No. 1*, ECHR, Grand Chamber, *Case of Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, 74025/01, 06-10-2005, par. 82. Nel caso *Scoppola c. Italia*, invece, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è dovuta pronunciare rispetto alla disciplina italiana che, tuttavia, commina l'interdizione dai pubblici uffici e, di conseguenza, anche la decadenza dal diritto di elettorato soltanto in caso di condanne che superino una certa durata. Ai sensi dell'art. 29 del codice penale, l'interdizione dai pubblici uffici discende da una sentenza di condanna all'ergastolo o alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni (interdizione perpetua), o da una condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni, in quest'ultimo caso si tratta di un'interdizione temporanea della durata di cinque anni. Pertanto, emerge una privazione non generalizzata, come nel caso del Regno Unito, ma limitata nel caso di compimento di reati particolarmente gravi che vengono puniti più duramente. Ciò nonostante la Grande Camera ha parimenti ritenuto sussistente la violazione italiana violasse a contrasto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1 in quanto, seppure non generalizzata, ha carattere automatico e discende direttamente dalla condanna all'ergastolo (o alla pena detentiva di una determinata durata), "indipendentemente dal delitto commesso e al di là di qualsiasi esame del giudice di merito sulla natura e gravità di tale delitto", ECHR, Gran Chamber, *Scoppola v. Italy (No. 3)*, 126/05, 22-05-2012, par. 49.

⁸⁰ Sin dal 1902 – quando entrò in vigore la prima legge elettorale dopo l'adozione della Costituzione australiana – la disciplina concernente la privazione del diritto di voto in capo ai detenuti è stata oggetto di numerose modifiche; tuttavia essa era sempre legata alla condanna ad una pena detentiva che superasse determinati limiti temporali (uno, tre o cinque anni). Per alcuni periodi, il *disfranchise* era previsto anche per coloro che erano in attesa di giudizio, purché fossero accusati di reati puniti con una determinata pena. La riforma del 2006, *Commonwealth Electoral Act 1918*, invece, escludeva i condannati ad una pena

il diritto-dovere di voto, a prescindere dalla durata della stessa. Come anticipato, i giudici della Corte Suprema hanno fatto riferimento al ruolo del popolo e, in particolare, agli articoli 7 e 24 della Costituzione in cui si stabilisce che i membri del Senato e della Camera dei rappresentanti devono essere scelti dal popolo degli Stati e della Federazione (*directly chosen by the people*). Tale richiamo limita il potere attribuito al Parlamento, dagli articoli 8 e 30 della Costituzione, di fissare le regole in forza delle quali viene assegnata la qualifica di elettore.

Dagli articoli 7 e 24 della Costituzione si ricava, dunque, l'affermazione a livello costituzionale del diritto di voto che, naturalmente, può essere oggetto di limitazione da parte del Parlamento. Tuttavia tale potere non è assoluto, in quanto la decadenza dal diritto di voto può essere stabilita solo in forza di solide ragioni che giustifichino l'esclusione dalla vita della comunità e che, dunque, non siano in contrasto con quanto sancito in Costituzione⁸¹. Nelle parole del giudice Gleeson: "*since deprivation of the franchise takes away a right associated with citizenship, that is, with the full membership of the community, the rationale for the exclusion must be that serious offending represents such a form of civic irresponsibility that is appropriate for Parliament to mark such behaviour as anti-social and to direct that physical separation from the community will be accompanied by symbolic separation in the form of loss of a fundamental political right*"⁸².

Pertanto, la maggioranza della Corte ha ritenuto che, non sussistendo il collegamento fra la privazione del diritto di voto e la durata della pena comminata o il massimo della pena edittale prevista per il reato commesso, manca l'elemento essenziale al fine di rendere legittima, alla luce del dettato costituzionale (*directly chosen by the people*), la privazione del diritto di voto⁸³. A ciò va ad aggiungersi la disarmonia sussistente tra la legge elettorale, così come riformata nel 2006, e l'articolo 44(ii) della

detentiva dall'esercizio del diritto di voto, a prescindere dalla durata alla condanna o dalla pena edittale massima prevista per il reato commesso ("*[A] person who is serving a sentence of imprisonment for an offence against the law of the Commonwealth or of a State or Territory is not entitled to vote at any Senate election or House of Representatives election*"), *Electoral and Referendum Amendment (Electoral Integrity and Other Measures) Act 2006*.

⁸¹ High Court of Australia, *Roach v. Electoral Commissioner* [2007] HCA 43, 26 Sep 2007, par. 7.

⁸² High Court of Australia, *Roach v. Electoral Commissioner* [2007] HCA 43, 26 Sep 2007, par. 12.

⁸³ "*The step that was taken by Parliament in 2006 of abandoning any attempt to identify prisoners who have committed serious crimes by reference to either the term of imprisonment imposed or the maximum penalty for the offence broke the rational connection necessary to reconcile the disenfranchisement with the constitutional imperative of choice by the people.*" High Court of Australia, *Roach v. Electoral Commissioner* [2007] HCA 43, 26 Sep 2007, par. 24.

Costituzione. Quest'ultimo pone fra i motivi di decadenza dalla carica di parlamentare anche l'accusa di tradimento o la qualità di imputato o condannato per un'offesa che sia punita con la pena della reclusione pari o superiore ad un anno⁸⁴. L'incongruenza sta nel fatto che, nel caso dei parlamentari, è espressamente previsto un limite temporale, nonostante ricoprano un ruolo di maggiore responsabilità rispetto agli elettori, per i quali invece la perdita del diritto di voto nella riforma del 2006 segue immediatamente la sentenza di condanna, senza tenere conto della sua durata⁸⁵.

Alla luce della decisione della Corte Suprema nel caso *Roach*, si deve convenire con Arcioni la quale osserva il carattere influente (*powerful*) del concetto di "popolo" nel contesto australiano. In questa decisione, la rilevanza di tale concetto ha determinato l'invalidità della riforma della legge elettorale del 2006. Pertanto non è da escludersi che, in futuro, potrebbe essere adoperato per riaprire la discussione e ristabilire i confini o le espansioni dello *status* di cittadino e della disciplina della cittadinanza.

5. Da *British subject* ad *Australian citizen*: il lungo cammino verso la cittadinanza australiana

Una disamina sul significato e sull'evoluzione del profilo della cittadinanza appare necessaria, al fine di mettere in evidenza le peculiarità di tale *status* nel contesto australiano determinate, per un verso, dalla relazione con lo *status* di *British subject* che, pur essendo stato sostituito nel secondo dopoguerra dalla cittadinanza australiana, è comunque rimasto centrale fino alla fine degli anni Ottanta e, per l'altro, dalla vocazione – parallela alla necessità – dell'Australia di strutturarsi ancor meglio come un paese di immigrazione.

Arthur Calwell, primo ministro per l'Immigrazione, durante il dibattito parlamentare per l'approvazione della legge che introdusse, per la prima volta, la cittadinanza australiana affermava: “[T]his is an historic occasion in the life of our nation. The bill which I have the honour to present (...) seeks to establish for the first time the principle of Australian citizenship, while maintaining (...) the common bond of British nationality. The importance of the measure lies in the fact that it marks another step

⁸⁴ S.44 (ii), *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*.

⁸⁵ High Court of Australia, *Roach v Electoral Commissioner* [2007] HCA 43, 26 Sep 2007, parr. 20 e 90.

forward in the development of Australian nationhood. (...) My aim, and that of the Government, is to make the word "Australian" mean all that it truly stands for to every member of our community. We shall try to teach the children that they are fortunate to be British, and even more fortunate to be Australian"⁸⁶.

Le parole del ministro mettevano in luce, da un lato, la stretta connessione della cittadinanza australiana con lo *status* di *British subject* e con la madrepatria, ma, dall'altro, anche la volontà di costruire una cittadinanza e un'identità autenticamente australiane. A causa di tale "dicotomia", gli studiosi rilevano una certa difficoltà nel delineare lo *status* di cittadino nel contesto australiano⁸⁷. Per quanto attiene più specificamente al legame di appartenenza tra lo Stato e gli individui, Kim Rubenstein sottolinea che la sussistenza, fino alla fine degli anni Ottanta, di tale "doppia appartenenza" – *Australian citizen* e *British subject* – fa sì che, alle basi della concezione australiana di cittadinanza, ci sia già il riconoscimento di una sorta di "cittadinanza sovranazionale"⁸⁸. Infatti, alla nascita della Federazione australiana nel 1901 e fino all'entrata in vigore della legge sulla cittadinanza nel 1949, veniva riconosciuto unicamente lo *status* di *British subject* – che, già di per sé, individuava una sorta di cittadinanza sovranazionale, perché la sua titolarità era riservata a soggetti di diversi paesi – mentre dal 1949 al 1984 lo *status* di *British subject* era attribuito a tutti i cittadini australiani⁸⁹.

⁸⁶ A. CALWELL, *Second reading speech: Nationality and Citizenship Bill 1948*, Senate and House of Representatives, *Debates*, 30 September 1948, 1065-1066.

⁸⁷ "The term 'citizenship' poses difficulties for an Australian historical account", R. THWAITES, *Report on Citizenship Law: Australia*, May 2017, p. 2; "Citizenship in Australia has a complex and confusing history", D. DUTTON, *Citizenship in Australia: a Guide to Commonwealth Government Records*, Canberra, 2000, (National Archives of Australia –

<http://guides.naa.gov.au/citizenship/index.aspx>); "The criterion of citizenship leads to a complicated area of Australian constitutional identity – the relevance of allegiance and how it is signified under the Constitution", E. ARCIONI, *Australian Constitutional Identity – Complexity and Fluidity*, cit., p. 10; "There is an uneasy relationship between the Australian Constitution and membership of the Australian polity", E. ARCIONI, *Citizenship*, in C. SAUNDERS, A. STONE (Eds.), *The Oxford Handbook of the Australian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 339.

⁸⁸ Nelle parole della studiosa "[I]t was this straddling of two forms of membership – *British subject* and *Australian citizen* that gives rise to my argument that the foundations of citizenship law in Australia recognised a form of cosmopolitan or supranational citizenship." K. RUBENSTEIN, *The Vulnerability of Dual Citizenship: from Supranational Subject to Citizen to Subject?*, in J. MANN (Ed.), *Citizenship in Transnational Perspective: Australia, Canada, New Zealand, Cham, Switzerland*, Palgrave Macmillan, 2017, p. 247.

⁸⁹ Il *Citizenship Act 1969* ha apportato un lieve modifica che appare rilevante da un punto di vista simbolico. Nelle parole di Sir Ninian Stephen: "[I]n 1969 the law was changed and we ceased to be *British subjects* but, rather mysteriously, acquired instead 'the status of *British subject*'. N. STEPHEN, *Australian Citizenship: Past, Present and Future*, in *Monash U. L. Rev.*, 26, 2000, p. 333.

La Costituzione non fa riferimento alla cittadinanza o ai cittadini, ma in alternativa utilizza *subject of the Queen*⁹⁰, *people of Commonwealth*⁹¹ e *people of State*⁹². L'utilizzo di queste diverse locuzioni, in un modo che peraltro è stato definito "discordante" (*inconsistent*), ha inevitabilmente acuito l'indeterminatezza nella distinzione tra cittadinanza e appartenenza (*membership*) alla nazione australiana⁹³. Oltretutto, il fatto che la cittadinanza australiana trovi il suo fondamento in una legge e non in Costituzione ha influito, secondo alcuni autori, sul suo intrinseco valore. Come afferma Kim Rubenstein: "*the fact that so much of the legal architecture of Australian citizenship rests on a inherently malleable statutory foundation may contribute to its relative 'thinness' as a legal concept*"⁹⁴. L'unico caso in cui è utilizzato il termine *citizen* è l'articolo 44(i) che, come sarà approfondito nel paragrafo 7, stabilisce il divieto per coloro che hanno anche la cittadinanza di un altro paese di assumere la carica di parlamentare. Sebbene non è infrequente che le Costituzioni non sanciscano il diritto di cittadinanza e non disciplinino tale *status*, rinviando la sua regolamentazione a fonti che siano più facilmente emendabili e adattabili alla realtà sociale di riferimento, nella maggior parte dei casi non mancano richiami costituzionali al cittadino o alla cittadinanza. La Costituzione australiana, invece, taglia corto, non vi fa alcun accenno e ciò risponde ad una precisa scelta dei costituenti che preferirono continuare ad adoperare lo *status* di *British subject*. Introdurre nella Carta costituzionale un riferimento alla cittadinanza australiana era stata materia di intensa discussione durante la stesura della Costituzione⁹⁵, ma alcuni punti vennero considerati particolarmente problematici: la difficoltà di dare una definizione di cittadinanza e di categorizzare chi dovesse essere incluso nel novero dei cittadini, specialmente in relazione a individui di razze diverse che provenivano da altre colonie britanniche⁹⁶; il

⁹⁰ Si vedano le ss. 34 (*Qualifications of members*) e 177 (*Rights of residents of States*).

⁹¹ Si leggano il Preambolo e le ss. 3 (*Proclamation of Commonwealth*), 5 (*Operation of the Constitution and laws*), 24 (*Constitution of House of Representatives*), 25 (*Provisions as to races disqualified from voting*).

⁹² Si vedano le ss. 5 (*Operation of the Constitution and laws*), 7 (*The Senate*), 15 (*Casual vacancies*), 24 (*Constitution of House of Representatives*), 25 (*Provisions as to races disqualified from voting*).

⁹³ K. RUBENSTEIN, *Citizenship and the Constitutional Convention Debates: a Mere Legal Inference*, cit., p. 302.

⁹⁴ K. RUBENSTEIN E N. LENAGH-MAGUIRE, *Thick and Thin Citizenship as Measure of Australian Democracy*, cit., p. 30.

⁹⁵ Alcuni esponenti *liberals* sostenevano la necessità di introdurre in Costituzione la definizione di cittadinanza australiana o quantomeno di stabilire l'organo titolare del potere di disciplinarla. D. DUTTON, *Citizenship in Australia: a Guide to Commonwealth Government Records*, cit.

⁹⁶ K. RUBENSTEIN, *Citizenship and the Centenary – Inclusion and Exclusion in 20th Century Australia*, in *Melb. Univ. Law Rev.*, Volume 24, 2000, p. 580.

ruolo che avrebbe dovuto assumere lo *status* di *British subject*; la distinzione tra cittadinanza statale e federale nonché i diritti da riconoscere ai cittadini⁹⁷. Arcioni ha evidenziato come tale mancanza sia sintomatica del ruolo “modesto” che riveste la Costituzione in Australia rispetto ad altri paesi, soprattutto nel momento in cui si tratta di definire l’identità australiana e di sancire i principi e i valori fondamentali di riferimento⁹⁸. Rubenstein, viceversa, ha rimarcato gli effetti dell’assenza di una definizione costituzionale di cittadinanza sull’evoluzione legale di tale *status* che lei definisce *slow, staggered and disconnected*⁹⁹.

Lo *status* di cittadino australiano è stato introdotto nel 1948 con l’adozione del *Nationality and Citizenship Act 1948*¹⁰⁰, entrato in vigore il 26 gennaio 1949. Prima di allora, operava quella che è stata definita una *de facto administrative Australian citizenship*¹⁰¹, in forza della quale si distingueva tra *British subject* (che avevano il diritto di soggiorno – *permanent residence* – o che comunque avevano un legame di appartenenza con la Federazione, e dunque non potevano essere deportati) e coloro che, pur essendo *British subject*, non avevano il predetto legame. Pertanto, anche prima del 1948, a quanti facevano parte della prima categoria veniva riconosciuta una sorta di cittadinanza australiana, sebbene tale *status* non fosse ancora stato disciplinato.

Si poteva accedere al gruppo dei “cittadini australiani” anche mediante la naturalizzazione – disciplinata dal *Naturalization Act 1903*¹⁰² – la quale poteva essere richiesta se l’individuo era già stato naturalizzato nel Regno Unito o nel caso in cui avesse determinati requisiti, quali la residenza, l’intenzione di rimanere nel paese e un certificato che attestasse la sua buona reputazione (*good repute*)¹⁰³. Tuttavia, sia a livello federale che statale, era possibile operare delle distinzioni tra *British subjects* per nascita e coloro che lo erano diventati mediante naturalizzazione e, inoltre, questi ultimi potevano vedersi

⁹⁷ K. RUBENSTEIN, *Citizenship and the Constitutional Convention Debates: a Mere Legal Inference*, cit., p. 296.

⁹⁸ E. ARCIONI, *Citizenship*, cit., p. 343.

⁹⁹ K. RUBENSTEIN, *Citizenship and the Constitutional Convention Debates: a Mere Legal Inference*, cit., p. 297.

¹⁰⁰ Dal 1973 (*Australian Citizenship Act 1973*) è stato rinominato *Australian Citizenship Act 1948*.

¹⁰¹ D. DUTTON, *Citizenship in Australia: a Guide to Commonwealth Government Records*, cit.

¹⁰² *Naturalization Act 1903* in cui la s. 8 recita: “[A] person to whom a certificate of naturalization is granted shall in the Commonwealth be entitled to all political and other rights powers and privileges and be subject to all obligations to which a natural-born British subject is entitled or subject in the Commonwealth”.

¹⁰³ Ai sensi della s. 6(1)(b) il certificato doveva essere rilasciato da un soggetto “pubblico” come i giudici di pace, i direttori di ufficio postale, gli insegnanti della scuola pubblica e gli ufficiali di polizia.

revocato lo *status* ed essere deportati¹⁰⁴. A ciò si deve aggiungere che, lo *status* di *British subject* acquisito in Australia aveva valore nel paese o quando il soggetto si trovava all'estero, ma non automaticamente negli altri territori britannici, fatti salvi gli accordi di reciproco riconoscimento stabiliti fra alcuni paesi dell'Impero negli anni Venti. Inoltre, le norme in materia di naturalizzazione avevano carattere apertamente discriminatorio, giacché escludevano le popolazioni aborigene dalla possibilità di presentare domanda (*aboriginal native of Asia, Africa, or the Islands of the Pacific, excepting New Zealand*)¹⁰⁵. A questo proposito, bisogna ricordare che la stessa disciplina dell'immigrazione aveva avuto per lungo tempo carattere discriminatorio, dal momento che limitava l'ingresso e il permesso di soggiorno nel paese, prerequisite per la naturalizzazione, ad immigrati di origine non-europea. Si pensi alle restrizioni relative all'immigrazione proveniente dalla Cina¹⁰⁶ o, ancora, alla cd. *White Australia policy*, ufficialmente abbandonata soltanto nel 1973, anche se la sua operatività era già stata limitata in precedenza¹⁰⁷. In particolare, a partire dall'*Immigration Restriction Act* del 1901, veniva negato l'ingresso nel paese a chi non riuscisse a superare il cd. *dictation test* che consisteva nello scrivere sotto dettatura un brano di cinquanta parole in una lingua europea¹⁰⁸.

Per lungo tempo, la *British nationality* rimase una materia disciplinata dalla *common law*. Nel 1914 fu adottato dal parlamento britannico il *British Nationality and Status of Aliens Act 1914* che per la prima volta disciplinava l'acquisizione e la perdita di tale *status*. L'obiettivo era quello di stabilire un cd. *common code* che, per un verso, garantisse l'esistenza di *common status of nationality* in tutto l'impero britannico, ma, per l'altro, lasciasse l'autonomia ai *Dominions*¹⁰⁹, nei quali le regole del *common code*

¹⁰⁴ La revoca era comminata nei confronti di criminali o soggetti comunque pericolosi per la salute pubblica ma, nella maggior parte delle situazioni, i motivi di revoca erano connessi alla mancanza di fedeltà (*loyalty*) dei naturalizzati. La possibilità di revocare la naturalizzazione e, successivamente, anche la cittadinanza è rimasta in vigore fino al 1958, quando la legge sulla cittadinanza è stata modificata e la revoca è stata limitata ai casi in cui la cittadinanza fosse stata acquisita mediante frode. S. 7, *Nationality and Citizenship Act 1958*.

¹⁰⁵ S. 5, *Naturalization Act 1903*.

¹⁰⁶ "This fear and antagonism towards aliens, such as Chinese immigrants, contributed to a particularly 'Australian' sense of nationhood". K. RUBENSTEIN, *Citizenship and the Centenary – Inclusion and Exclusion in 20th Century Australia*, cit., p. 583.

¹⁰⁷ R. THWAITES, *Report on Citizenship Law: Australia*, cit., pp. 10 e 11.

¹⁰⁸ S. 3(a), *Immigration Restriction Act 1901*.

¹⁰⁹ I *Dominions* sono elencati nella *First Schedule* del *British Nationality and Status of Aliens Act 1914*: "The Dominion of Canada. The Commonwealth of Australia (including for the purposes of this Act the

trovavano applicazione soltanto per effetto dell'adozione di un atto interno¹¹⁰. Per realizzare quest'ultimo fine, in Australia fu promulgato il *Nationality Act 1920* che abrogava la legge del 1903 e introduceva alcune importanti novità. Innanzitutto, garantiva il reciproco riconoscimento dei certificati di naturalizzazione, rilasciati dal Regno Unito o dagli altri *Dominions*, coi quali si attribuiva lo *status* di *British subject*. Secondariamente, parificava la situazione di coloro che erano *subject* per nascita alla condizione di quelli che lo diventavano in seguito al processo di naturalizzazione¹¹¹. Per di più, non escludeva, a differenza della precedente disciplina, alcune categorie di razze dalla possibilità di presentare la relativa domanda, pur lasciando un'ampia discrezionalità al *Governor-General*¹¹².

Ciò nonostante, proprio la mancanza, teorica e generale, della cittadinanza australiana in abbinamento alle peculiarità dello *status* di *British subject* (la cui operatività non era limitata soltanto alla Federazione), rendeva maggiormente problematico delimitare l'ambito di applicazione delle norme in materia di immigrazione¹¹³. Chi tra i *British subject* poteva essere considerato immigrato e chi "cittadino"? A questo scopo diventò essenziale fare appello al legame di appartenenza alla comunità, la quale comunque non veniva determinata in maniera chiara. Difatti, la definizione di appartenenza alla comunità australiana non si basava su nozioni giuridiche ben precise – come domicilio, residenza, o cittadinanza – sebbene tali concetti erano stati alternativamente adoperati nel corso del tempo. Di conseguenza, come nota Thwaites: "[F]or its intelligibility, the concept of 'community' relied on certain widespread assumptions concerning the habits and mores, and particularly the ethnic composition, of the Australian population"¹¹⁴. Arcioni, invece, opportunamente rileva che la necessità di dover distinguere tra "cittadini" e stranieri, adoperando il criterio dell'appartenenza

territory of Papua and Norfolk Island). The Dominion of New Zealand. The Union of South Africa. Newfoundland".

¹¹⁰ Si vedano le regole concernenti la naturalizzazione S. 9, Part II, *British Nationality and Status of Aliens Act 1914*.

¹¹¹ S. 11, *Nationality Act 1920*. Tuttavia, continuavano a permanere alcune importanti distinzioni, soprattutto in materia di revoca dello *status* di *British subject*, R. THWAITES, *Report on Citizenship Law: Australia*, cit., p. 7.

¹¹² "The grant of a certificate of naturalization to any such alien shall be in the absolute discretion of the Governor-General, and he may, with or without assigning any reason, give or withhold the certificate as he thinks most conducive to the public good, and no appeal shall lie from his decision". S. 7(3), *Nationality Act 1920*.

¹¹³ Si veda K. RUBENSTEIN, *Citizenship and the Centenary – Inclusion and Exclusion in 20th Century Australia*, cit., pp. 583 – 587.

¹¹⁴ R. THWAITES, *Report on Citizenship Law: Australia*, cit., p. 9.

all'interno della comunità, ha fatto sì che quest'ultima fosse interpretata in termini di esclusione, piuttosto che essere utilizzata per enucleare gli elementi che identificano l'inclusione nella medesima comunità¹¹⁵. La giurisprudenza, per altre vie, ha fatto ricorso alla cd. *absorption doctrine*, in ragione della quale alcuni soggetti non potevano essere considerati immigrati in quanto erano già assorbiti nella comunità australiana¹¹⁶.

Nel 1948 il Parlamento australiano approvava il *Nationality and Citizenship Act 1948* col quale veniva introdotta per la prima volta la disciplina giuridica della cittadinanza australiana, anche se il suo contenuto non si distingueva molto da quella *de facto administrative Australian citizenship* a cui si è fatto prima riferimento. Invero, come è stato evidenziato, tale atto non è stato approvato con l'obiettivo di definire in maniera simbolica un'identità nazionale autonoma dai legami con il Regno Unito¹¹⁷ e non ha segnato un cambiamento epocale nella comunità australiana. Nelle parole di Sir Ninian Stephen: "*Australian citizenship has none of the aura which surrounds the concept of being a citizen of the United States nor the echoes of revolutionary ardour that one associates with the notion of being a citizen of France. This is, I believe, largely because our citizenship has not had to be fought for but has come to us gradually, without fanfare and without struggle*"¹¹⁸. Ed in effetti, i due eventi determinati ai fini dell'approvazione del *Nationality and Citizenship Act 1948* sono stati l'introduzione in Canada di una disciplina autonoma della cittadinanza¹¹⁹ e gli accordi stabiliti a Londra nel febbraio del 1947, durante un incontro fra esperti in materia di cittadinanza dei vari paesi membri del Commonwealth, che convenivano di stabilire in ciascun paese un sistema di *status* nazionali accanto allo *status* di *British subject*. Quest'ultimo non venne completamente abbandonato: in virtù dell'articolo 7, rubricato *British nationality by virtue of citizenship*, tale *status* continuava ad essere attribuito a coloro che, ai sensi della legge, erano cittadini australiani¹²⁰. Coloro che godevano unicamente dello *status* di *British subject*, erano

¹¹⁵ "[c]onstitutional membership has been determined more by the interpretation of categories of exclusion than by positive statements regarding inclusion", E. ARCIONI, *Citizenship*, cit., p. 345.

¹¹⁶ High Court of Australia, *Re Patterson; Ex parte Taylor* [2001] HCA 51, 7 December 2000. R. THWAITES, *Report on Citizenship Law: Australia*, cit., p. 9.

¹¹⁷ Si veda D. DUTTON, *Citizenship in Australia: a Guide to Commonwealth Government Records*, cit. che richiama il pensiero di ANN-MARI JORDENS, *Redefining Australians: Immigration, Citizenship and National Identity*, Sydney, Hale & Iremonger, 1995, p. 6.

¹¹⁸ N. STEPHEN, *Australian Citizenship: Past, Present and Future*, cit., p. 333.

¹¹⁹ *The Canadian Citizenship Act*.

¹²⁰ "A person who, under this Act, is an Australian citizen or, by an enactment for the time being in force in a country to which this section applies, is a citizen of that country shall, by virtue of that citizenship, be a British subject", S. 7, *Nationality and Citizenship Act 1948*.

comunque titolari di un trattamento preferenziale rispetto agli stranieri e potevano acquisire lo *status* di cittadino tramite *registration*¹²¹, un procedimento più semplice rispetto alla naturalizzazione, che è rimasto in vigore fino alla riforma del 1973¹²².

Soltanto nel corso degli anni Ottanta, all'interno della legislazione australiana, sono stati eliminati tutti i riferimenti ai *British subject* e, dunque, la cittadinanza è diventata l'unico *status* che consente ad un individuo di non essere considerato uno straniero, con tutti gli effetti di diritti e obblighi derivanti dalla sua titolarità. Tale processo ha simbolicamente avuto inizio con l'*Australian Citizenship Amendment Act 1984*, che abrogando l'articolo 51¹²³ della legge sulla cittadinanza, ha fatto sì che già questa rispecchiasse l'identità nazionale australiana¹²⁴. A tal proposito, Thwaites osserva che queste modifiche formali abbiano avuto in realtà un significato ulteriore, costituendo la manifestazione di un profondo cambiamento nella legislazione australiana: era giunto in realtà lo storico momento di rendere palese e rafforzare l'indipendenza dell'Australia dal Regno Unito¹²⁵. Naturalmente, un simile ed epocale passaggio non è stato privo di ripercussioni soprattutto per coloro che erano entrati nel paese come *British subject*, ma non erano diventati cittadini¹²⁶.

Oggi, i modi di acquisto della cittadinanza australiana sono tre: *by birth, by descent, by conferral*. Il primo trova applicazione automaticamente nel caso di nascita sul territorio dello Stato. Tuttavia, a seguito della riforma del 1986, lo *ius soli* non è puro¹²⁷; pertanto acquista la cittadinanza australiana il soggetto nato nel territorio dello Stato solo se figlio di cittadino o di *permanent resident* oppure, in mancanza, al compimento del decimo anno di età, se fino a quel momento è stato *ordinarily resident* in Australia¹²⁸. La

¹²¹ S. 12, *Nationality and Citizenship Act 1948*.

¹²² *Australian Citizenship Act 1973*.

¹²³ S. 51 "Where in any Act or Ordinance (...) a reference is made to a British subject, howsoever expressed, and no distinction is made between the rights, powers, privileges, obligations, duties or liabilities of natural-born British subjects and those of naturalized British subjects, the reference shall be read as a reference to a British subject within the meaning of this Act", *Nationality and Citizenship Act 1948*.

¹²⁴ M. KLAPDOR, M. COOMBS, C. BOHM, *Australian citizenship: A chronology of major developments in policy and law*, in *Background Note*, Parliamentary Library, 2009, p. 11.

¹²⁵ R. THWAITES, *Report on Citizenship Law: Australia*, cit., p. 13.

¹²⁶ Si vedano i casi *Nolan, Patterson e Shaw* decisi dalla Corte Suprema, R. THWAITES, *Report on Citizenship Law: Australia*, cit., p. 14.

¹²⁷ S. 10 dell'*Australian Citizenship Act* del 1948 così come modificato dall'*Australian Citizenship Amendment Act 1986*.

¹²⁸ Altri modi di acquisto della cittadinanza che operano automaticamente alla nascita sono: *citizenship by adoption, citizenship for abandoned children, citizenship by incorporation of Territory*. Si vedano ss. 13, 14 e 15 dell'*Australia Citizenship Act 2007*.

cittadinanza *by descent*, invece, viene riconosciuta su richiesta a chi sia nato al di fuori del territorio dello Stato da almeno un genitore australiano. In ultimo, la cittadinanza si può acquisire attraverso la naturalizzazione (*by conferral*) in presenza di determinati requisiti: la maggiore età, lo *status* di *permanent resident*, la residenza nel paese da almeno quattro anni, la volontà di risiedere in Australia o quantomeno di mantenere una *close and continuing association* con il paese, la buona condotta e, in ultimo, una conoscenza base della lingua inglese nonché il superamento del test di cittadinanza, introdotto nel 2007¹²⁹.

Il lungo cammino verso l'introduzione della cittadinanza australiana impone di esternare almeno due rilievi in materia di appartenenza nella comunità. Quest'ultima, infatti, anche prima dell'introduzione dello *status* di cittadino, era utilizzata come indice al fine di stabilire chi facesse parte della comunità politica e, dunque, non era destinatario della disciplina in materia di immigrazione. In secondo luogo, il fatto che fino agli anni Ottanta fosse stato adoperato lo *status* di *British subject* – dapprima in maniera esclusiva e poi accanto a quello di cittadino – fa dedurre che una sorta di “doppia appartenenza” abbia per lungo tempo caratterizzato l'identità australiana.

6. Dual Nationality in Australia: il rapporto di fedeltà alla prova di un paese di immigrazione

La doppia cittadinanza mette in discussione una serie di elementi portanti della tradizionale accezione dello *status* di cittadino e l'Australia non è l'unico paese che ha progressivamente modificato la propria legislazione, partendo da un netto divieto sancito nell'articolo 17 della legge sulla cittadinanza del 1948 e giungendo fino alla riforma del 2002 che lo ha definitivamente abrogato¹³⁰. Lo *status* di cittadino, infatti, indica l'appartenenza del singolo alla comunità (*membership*), il cui rovescio della medaglia è l'esistenza di un legame di fedeltà nei confronti dello Stato (*allegiance*). Tale rapporto è particolarmente evidente soprattutto nella tradizione anglosassone che lo ha esplicitato nella dottrina secondo cui *nemo patriam (in qua natus est) exuere potest (nec ligeantiae*

¹²⁹ *Australian Citizenship Amendment (Citizenship Testing) Act 2007*.

¹³⁰ *Australian Citizenship Legislation Amendment Act 2002*.

debitum eiurare possit)¹³¹ e poi nello *status* di *subject to the Queen* che, nonostante non venga più interpretato come fedeltà alla persona fisica della Regina, è tuttora presente come fedeltà allo Stato.

L'ordinamento australiano rappresenta un interessante caso da esaminare in ordine alla relazione che si stabilisce fra doppia cittadinanza e legame di appartenenza al paese, perché sono presenti due specifici punti di osservazione: l'ormai problematico connubio fra tradizione, Costituzione e realtà sociale di riferimento, che diventa sempre più plurale al suo interno, e la questione della rappresentanza politica. Inoltre, da un punto di vista storico, studiare le questioni poste dalla doppia cittadinanza in Australia assume un singolare significato, se si tiene conto che, a causa del suo passato di colonia britannica, l'Australia ha avuto modo di sperimentare molteplici forme di appartenenza in relazione alla cittadinanza. Come sopra evidenziato, fin dalla sua introduzione nell'*Australian citizenship* del 1948 e fino alla conclusione degli anni Ottanta, gli australiani erano titolari di un doppio *status* – cittadinanza australiana e *British subjecthood* – indice di un doppio legame, sia con l'Australia che con l'ex madrepatria¹³². Ciò nonostante, fino al 2002 la doppia cittadinanza non è stata consentita e, pertanto, il dibattito legale, politico e sociale in materia è stato da sempre molto attivo nel paese con particolare riguardo a due specifiche questioni¹³³.

In primo luogo, si è ampiamente discusso sull'opportunità di mantenere l'articolo 17 del *Nationality and Citizenship Act 1948*¹³⁴. Quest'ultimo stabiliva la perdita della cittadinanza australiana in capo ai cittadini che acquisivano una cittadinanza straniera e

¹³¹ "Nobody can renounce the country (in which he was born) (nor refuse the obligation of allegiance to it), A.X. FELLMETH, M. HORWITZ, *Guide to Latin in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

¹³² K. RUBENSTEIN, *Loyalty and Membership: Globalization and Its Impact on Citizenship, Multiculturalism, and the Australian Community*, in G.B. LEVEY, *Political Theory and Australian Multiculturalism*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2008, p. 176.

¹³³ Si veda K. RUBENSTEIN, *The Vulnerability of Dual Citizenship: from Supranational Subject to Citizen to Subject?*, cit., pp. 249 e 250.

¹³⁴ S. 17 del *Nationality and Citizenship Act 1948* sanciva: "An Australian citizen of full age and of full capacity who, whilst outside Australia and New Guinea, by some voluntary and formal act, other than marriage, acquires the nationality or citizenship of a country other than Australia, shall thereupon cease to be an Australian citizen". Tale articolo è stato modificato dall'*Australian Citizenship Amendment Act 1984* nel seguente testo: "(1) A person, being an Australian citizen who has attained the age of 18 years, who does any act or thing: (a) the sole or dominant purpose of which; and (b) the effect of which, is to acquire the nationality or citizenship of a foreign country, shall, upon that acquisition, cease to be an Australian citizen. (2) Subsection (1) does not apply in relation to an act of marriage".

che, dunque, davano prova di mancanza di fedeltà al paese¹³⁵. Dato che tale revoca operava automaticamente, spesso accadeva che le persone non ne fossero nemmeno a conoscenza e scoprissero di non essere più cittadini australiani solamente nel momento in cui facevano richiesta per il passaporto. Quella norma in effetti rispecchiava la concezione della cittadinanza come un rapporto unidirezionale di appartenenza e fedeltà¹³⁶. Al contrario, per quanto riguarda gli stranieri che ottenevano la cittadinanza australiana, la legge non prevedeva alcun obbligo di rinuncia della cittadinanza previamente posseduta¹³⁷, la quale dunque poteva essere mantenuta insieme a quella australiana, salvo eccezioni sancite nell'ordinamento dello Stato di origine. Di conseguenza, nonostante il divieto stabilito all'articolo 17, il fatto che i naturalizzati non fossero obbligati a rinunciare alla propria cittadinanza, unitamente alla natura dell'Australia quale paese d'immigrazione, ha fatto sì che ci sia da sempre stato un numero molto elevato di persone con doppia cittadinanza: già nel 2000 erano stimati circa 4 – 5 milioni di soggetti con doppia cittadinanza¹³⁸ e, secondo uno studio svolto in occasione del caso *Re Canavan*, circa il 45,06% dei cittadini australiani sono *dual (or multiple) citizens*¹³⁹. La disciplina in esame produceva, come è ovvio, una situazione di disuguaglianza tra i cittadini¹⁴⁰: mentre coloro che avevano unicamente la cittadinanza australiana la perdevano nel momento in cui acquisivano la cittadinanza di un altro paese, lo stesso non accadeva per gli stranieri naturalizzati australiani. Tale disparità di

¹³⁵ La perdita della cittadinanza, nel caso di acquisizione di una diversa nazionalità, era già prevista prima dell'introduzione della stessa cittadinanza australiana. Infatti, l'articolo 21 del *Nationality Act 1920* stabiliva la perdita dello status di *British subject* nel caso di acquisizione di una cittadinanza straniera mediante naturalizzazione o attraverso a *voluntary and formal act*. Soltanto con l'entrata in vigore dell'*Australian Citizenship Legislation Amendment Act 2002*, l'articolo 17 è stato abrogato.

¹³⁶ Nelle parole di Rubenstein: “[T]his section implies that acquisition of another country’s citizenship reflects disloyalty to Australia. It concentrates upon citizenship as a singular allegiance. It states that citizenship is about undivided exclusive loyalty.” K. RUBENSTEIN, *Citizenship and the Centenary – Inclusion and Exclusion in 20th Century Australia*, cit., p. 591.

¹³⁷ Dal 1966 fino al 1986, il giuramento di cittadinanza conteneva la formula “*renouncing all other allegiance*” che, però, non aveva alcun effetto legale circa il mantenimento della cittadinanza di origine, la cui rinuncia effettiva dipendeva dalla legislazione del paese straniero. Inoltre, dal 1986 tale riferimento è stato eliminato in linea con le politiche messe in campo dal Governo che ha riconosciuto la natura multiculturale del paese. D. MCKEOWN, *Changes in the Australian Oath of Citizenship*, in *Research Note*, Department of the Parliamentary Library, 2002.

¹³⁸ A. MILLIBANK, *Dual Citizenship in Australia*, in *Current Issues Brief No. 5 2000-01*, Department of the Parliamentary Library, 2000, p. 5.

¹³⁹ ELRI, *Report on number of dual-citizens by descent in Australia for Re Senator The Hon Matthew Canavan – Reference under s 376 Commonwealth Electoral Act 1918 (Cth)*, 22 September 2017.

¹⁴⁰ “*The situation is inequitable in the sense that it attempts to restrict dual citizenship for one sector of the population, yet for another sector of the population – approximately one quarter – dual citizenship is already a fait accompli*”. I. IRELAND, *Australian Citizenship Legislation Amendment Bill 2002*, in *Bill Digest No. 78 2001-02*, Department of the Parliamentary Library, 2002, p. 2.

trattamento era dipendente da un'unica variabile: l'ordine temporale di acquisizione delle diverse cittadinanze.

A favore dell'abrogazione del divieto di doppia cittadinanza si prospettavano solitamente cinque motivi: allineare la disciplina australiana ad un mondo globalizzato; seguire il *trend* di riconoscimento della doppia cittadinanza, già avviato in molti Stati fra cui anche i più grandi paesi di immigrazione (Stati Uniti¹⁴¹, Canada¹⁴², Nuova Zelanda¹⁴³); favorire gli australiani espatriati, il cui eventuale ritorno nel paese non poteva essere limitato dalla perdita della cittadinanza; alleggerire l'apparato amministrativo dall'attività di controllo e monitoraggio circa il mantenimento della sola cittadinanza australiana; e, in ultimo, eliminare la discriminazione discendente dall'articolo 17 che limitava l'acquisizione della doppia cittadinanza soltanto in capo ai *born and bred Australians*¹⁴⁴. Coloro che sostenevano, invece, il mantenimento dell'articolo 17 sottolineavano il valore simbolico della cittadinanza come perno centrale dell'identità nazionale del paese, giacché impediva che essa fosse meramente considerata un mezzo per assicurarsi vantaggi economici e fiscali, ovvero ottenere facilitazioni in ambito lavorativo o per gli spostamenti al di fuori dei confini nazionali. A questo proposito, tuttavia, lo *Joint Standing Committee on Migration* del 1994, nel raccomandare l'abrogazione dell'articolo 17, rigettava tali argomentazioni, osservando fra l'altro che all'epoca già tre milioni di persone possedevano la doppia cittadinanza; e ciò a dimostrazione non solo della discriminazione nei confronti degli australiani di nascita, ma anche dell'infondatezza dell'obiezione secondo la quale un soggetto non può dimostrare fedeltà a più di una patria¹⁴⁵. Oltretutto, come giustamente ha eccepito Kim Rubenstein, la cittadinanza senza alcun dubbio esprime la relazione profonda con un determinato paese, ma si tratta di un vincolo formale e non rappresenta di certo l'unica

¹⁴¹ Si rimanda a P.J. SPIRO, *Report on Citizenship Law: United States of America*, in *EUDO Citizenship Observatory*, July 2015, pp. 7 e ss.

¹⁴² *Immigration Act 1976*.

¹⁴³ La Nuova Zelanda è storicamente tollerante verso la doppia cittadinanza. Tuttavia si veda la s. 16 del *Citizenship Act 1977*, così come modificata dalla s. 10(2) del *Citizenship Amendment Act 2005* (No. 43), che prevede la denazionalizzazione in capo ai coloro che, acquisita la cittadinanza di un altro paese, abbiano agito in contrasto con gli interessi della Nuova Zelanda.

¹⁴⁴ A. MILLIBANK, *Dual Citizenship in Australia*, cit.

¹⁴⁵ "The Committee rejects the argument that one cannot owe allegiance or commitment to more than one country. It is estimated that three million Australians currently possess dual citizenship. There is no evidence to suggest that these persons are disloyal or lack a commitment to Australia simply because they have chosen not to relinquish their former ties and heritage.", JOINT STANDING COMMITTEE ON MIGRATION, *Australians All: Enhancing Australian Citizenship*, Canberra, 1994, par. 6.92.

modalità attraverso cui tale rapporto può sussistere (“[Q]uestion of allegiance and identity are not solely legally bound”¹⁴⁶). Inoltre, il divieto di doppia cittadinanza era anche in contrasto con l’accezione di appartenenza alla comunità australiana progressivamente sviluppatasi nel corso degli anni. Si pensi alla promozione della politica multiculturale sostenuta da vari Governi sin dagli anni Settanta e in base alla quale i legami degli individui con altre nazionalità erano stati progressivamente riconosciuti, valorizzati, non più considerati un *vulnus* all’appartenenza alla comunità australiana¹⁴⁷. Ordunque, l’abrogazione dell’articolo 17 nel 2002 non ha soltanto perseguito una maggiore uguaglianza fra i cittadini australiani, bensì ha rappresentato anche il risultato della diffusione di una diversa concezione della cittadinanza che rispecchia una società multiculturale, come quella australiana, e tiene conto dell’intensificarsi degli spostamenti e degli scambi in mondo globalizzato¹⁴⁸.

La seconda grande questione in materia di doppia cittadinanza in Australia, e che sarà approfondita nel prossimo paragrafo, è quella relativa all’art. 44(i) della Costituzione, il quale impedisce ai soggetti con doppia cittadinanza di assumere la carica di parlamentare. Si tratta dell’unico richiamo che la Costituzione australiana fa alla cittadinanza sul sensibile versante del rapporto di fedeltà che lega al paese. A differenza dell’articolo 17, in questo caso ad essere svantaggiati sono proprio i soggetti con doppia cittadinanza a quali è appunto precluso il più alto livello di partecipazione alla vita politica.

Da ultimo, a tali due questioni (che storicamente hanno interessato il forte confronto inerente alla doppia cittadinanza) se ne è aggiunta recentemente una terza: infatti, con l’entrata in vigore dell’*Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Act 2015*¹⁴⁹, sono stati infatti ampliati i casi di perdita della cittadinanza, includendovi le ipotesi di coinvolgimento in attività di terrorismo. Nell’intento del Governo di rispettare

¹⁴⁶ Si veda K. RUBENSTEIN, *The Vulnerability of Dual Citizenship: from Supranational Subject to Citizen to Subject?*, cit., p. 252.

¹⁴⁷ K. RUBENSTEIN, *Citizenship and the Centenary – Inclusion and Exclusion in 20th Century Australia*, cit., p. 591.

¹⁴⁸ “By allowing dual citizenship Australia moved towards a more unifying and inclusive notion of citizenship, affirming of our multicultural nation.” K. RUBENSTEIN, *The Vulnerability of Dual Citizenship: from Supranational Subject to Citizen to Subject?*, cit., p. 256.

¹⁴⁹ *Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Act 2015*.

le convenzioni delle Nazioni Unite sull'apolidìa¹⁵⁰, ratificate dall'Australia nel 1973, la riforma ha trovato applicazione soltanto in capo agli individui aventi la doppia cittadinanza.

Il filo rosso che mette in relazione tutte le questioni che in Australia hanno visto al centro la doppia cittadinanza resta sicuramente la relazione di appartenenza e di fedeltà alla patria ora messa in discussione e sottoposta a pressione in un mondo globalizzato e in società sempre più multiculturali. Soltanto in un caso, quello del divieto stabilito dall'articolo 17 del *Nationality and Citizenship Act 1948*, tale rapporto di fedeltà voleva essere scrupolosamente preservato e tutelato, anche a costo di non limitare del tutto il fenomeno e di creare una situazione di disparità. Ebbene, in risposta a tale difesa, Kim Rubenstein propone un'interessante metafora. Innanzitutto – ella fa osservare – occorre distinguere tra *subject* e *citizen*: mentre il primo termine richiama un rapporto di soggezione all'autorità, la cittadinanza indica un rapporto di appartenenza in un contesto democratico e caratterizzato da una relazione di uguaglianza fra i cittadini e di partecipazione alla vita della comunità. A questa bisogna aggiungere un'ulteriore distinzione, quella tra *loyalty* (che presuppone un unico rapporto di fedeltà) e *commitment* (che, al contrario, non esclude la pluralità di vincoli). Ciò premesso, Rubenstein evidenzia il suo ragionamento di fondo, rimarcando che l'ammissibilità della doppia cittadinanza dipende da come si interpreta il rapporto Stato-cittadino: se esso viene considerato come un vincolo matrimoniale monogamico, allora non si può che avere una sola cittadinanza, dato che nel momento in cui si stabilisce un'altra relazione il matrimonio viene irrimediabilmente compromesso; per converso, se si definisce la cittadinanza come il rapporto genitori-figli, la doppia cittadinanza dovrebbe essere permessa, considerato che – sempre seguendo lo sviluppo della metafora –, qualora un padre o una madre abbiano uno o più figli non diminuisce il valore assoluto del vincolo sussistente con ciascuno di essi¹⁵¹. In sostanza, la studiosa australiana invita a leggere il rapporto di cittadinanza non più come di fedeltà (*allegiance*), ma come relazione di appartenenza e di partecipazione all'interno della comunità, considerato che un vincolo di fedeltà esclusiva ad un solo Stato

¹⁵⁰ UN General Assembly, *Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 177; UN General Assembly, *Convention on the Reduction of Statelessness*, 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175.

¹⁵¹ K. RUBENSTEIN, *Loyalty and Membership: Globalization and Its Impact on Citizenship, Multiculturalism, and the Australian Community*, cit., p. 179.

non è più verosimilmente sostenibile alla luce dell'intensificarsi delle relazioni legali e sociali nell'arena globale.

Nel secondo caso, il rapporto di fedeltà viene preservato escludendo i *dual nationals* dal Parlamento. Atteso che la carica di parlamentare rappresenta il più alto livello di partecipazione politica, i sostenitori di tale divieto sottolineano che sia giusto e necessario riservare la partecipazione a coloro che esprimano una forma di fedeltà indivisa al paese (*undivided loyalty to Australia*) mediante la titolarità della sola cittadinanza australiana¹⁵². Dall'altro lato, invece, bisogna ricordare che, in linea con l'introduzione della doppia cittadinanza nel 2002, anche l'articolo 44(i) della Costituzione dovrebbe essere abrogato, non essendo più al passo con una società multiculturale in cui un numero sempre più elevato di persone è legato a livello etnico, giuridico, linguistico e culturale e ad altri paesi. Pertanto, vietare ai *dual nationals* l'accesso alla carica parlamentare riduce non solo la partecipazione alla politica attiva del paese per un numero sufficientemente elevato di cittadini, ma soprattutto costituisce anche un limite alla rappresentatività di quella parte della popolazione che possiede la doppia cittadinanza¹⁵³.

Viceversa, il terzo caso, la perdita della cittadinanza in capo ai *dual nationals* nell'ipotesi di coinvolgimento in atti di terrorismo, costituisce un esempio di vulnerabilità della doppia cittadinanza. Come si è visto nel Capitolo III, questo tipo di disposizioni sono prepotentemente invalse negli ultimi anni in molti Stati occidentali. *Prima facie*, la loro *ratio* sta nell'esigenza di contrastare il terrorismo globale. A ben scrutare, però, esse testimoniano che, nonostante l'evoluzione legislativa e le politiche multiculturali, la doppia cittadinanza continua ad essere un legame di appartenenza sotto stretta osservazione, sicché la perdita della cittadinanza costituisce difatti una pena indicativa di una certa dose di sospetto in capo a chi esprime un legame di appartenenza e fedeltà a più ordinamenti statali.

¹⁵² STANDING COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Aspects of Section 44 of the Australian Constitution – Subsections 44(i) and (iv)*, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1998, p. 11.

¹⁵³ JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS, *Excluded. The impact of section 44 on Australian democracy*, Canberra, May 2018, pp. 36 e ss.

7. *Dual citizens* e l'articolo 44(i) della Costituzione: appartenenza ed esclusione dalla rappresentanza

7.1. Articolo 44(i): gli elementi costitutivi

L'articolo 44(i) della Costituzione stabilisce come motivo di esclusione dalla carica di parlamentare i soggetti con doppia cittadinanza¹⁵⁴. Questa è una ricostruzione alquanto riduttiva se si tiene conto della complessità dell'articolo 44(i) e delle sue potenziali articolazioni.

Bisogna premettere che il testo non fa esplicito riferimento ai *dual nationals*, ma indica una serie di “vincoli” che uniscono una persona ad un paese straniero espressi in termini di *allegiance, obedience, adherence*¹⁵⁵ oppure nell'essere *subject, citizen* o *entitled to the rights and privileges of a subject or a citizen*. A causa del linguaggio arcaico, l'attuale significato di tali espressioni è in alcuni punti oscuro e sono sorte, nel corso del tempo, numerose questioni interpretative¹⁵⁶. Ciò comporta due rischi: in primo luogo, quello di un'impropria applicazione di tale norma e, in secondo luogo, il pericolo che la scarsa chiarezza possa dissuadere coloro che intendano diventare membri del Parlamento a presentare la personale candidatura.

Dalla lettera della norma si può desumere che, in sostanza, viene richiesta ai membri del Parlamento un'assoluta lealtà al paese, che è messa a repentaglio dal rapporto di fedeltà con una potenza straniera che si estrinseca nelle tre forme indicate dall'articolo 44(i). Lo scopo della norma è quello di evitare eventuali conflitti di interessi, potenziali pressioni da parte di paesi stranieri o, comunque, pericoli per il sistema di democrazia parlamentare¹⁵⁷. Più nello specifico, come chiarito dal giudice Brennan in *Sykes v.*

¹⁵⁴ “Disqualification – Any person who: (i) is under any acknowledgment of allegiance, obedience, or adherence to a foreign power, or is a subject or a citizen or entitled to the rights or privileges of a subject or a citizen of a foreign power; (...) shall be incapable of being chosen or of sitting as a senator or a member of the House of Representatives”. S.44, *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*.

¹⁵⁵ Per una disamina storico-giuridica dei tre concetti si rimanda a S. O'BRIEN, *Dual Citizenship, Foreign Allegiance and s. 44(i) of the Australian Constitution*, Parliamentary Research Service, 1992, pp. 10 e 11.

¹⁵⁶ Si veda STANDING COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Aspects of Section 44 of the Australian Constitution – Subsections 44(i) and (iv)*, cit., pp. 15 – 19.

¹⁵⁷ Come esplicitato in un report del *Senate Standing Committee on Constitutional Legal Affairs*, “The intention behind this constitutional provisions is fairly obvious. It was to ensure that members of Parliament did not have a split allegiance and were not, as far as possible, subject to any improper influence from foreign governments.” SENATE STANDING COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *The Constitutional Qualifications of Members of Parliament*, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1981, par. 2.14. Si osservi che disposizioni simili erano contenute anche nelle leggi degli Stati

Clearly, “the sub-section contains three categories of disqualification, each of them being descriptive of a source of a duty of allegiance or obedience to a foreign power. The first category (ndr *allegiance, obedience, adherence*) covers the case where such a duty arises from an acknowledgement of the duty by the candidate, senator or member. The second category (ndr *subject, citizen*) covers the case where the duty is reciprocal to the status conferred by the law of a foreign power. The third category (ndr *entitled to the rights and privileges of a subject or a citizen*) covers the case where the duty is reciprocal to the rights or privileges conferred by the law of a foreign power”¹⁵⁸. È, dunque, opportuno esaminare con attenzione ciascuna delle tre ipotesi di squalifica stabilite nell’articolo 44(i).

Per quanto concerne la prima parte della norma in esame, i concetti di *allegiance, obedience e adherence to a foreign power* devono essere intesi nella loro precisa accezione giuridica; dunque, bisogna escludere sia altre tipologie di fedi, ad esempio quella religiosa¹⁵⁹, ma pure qualunque altra forma di legame con un paese straniero, come quello sentimentale o politico. Inoltre, non deve essere necessariamente pronunciato un giuramento o una dichiarazione al fine di ufficializzare il più volte citato rapporto di fedeltà. Tuttavia, nel caso *Nile v. Wood*¹⁶⁰, i giudici della Corte Suprema hanno individuato gli imprescindibili elementi affinché si possa affermare sussistente il legame di *allegiance, obedience e adherence to a foreign power*: riscontro formale o informale del raccordo fra il candidato e una potenza straniera; inoltre, quest’ultima deve essere specificamente individuata; infine, il vincolo che lega il paese straniero e il soggetto non deve essere stato in qualche modo rifiutato o ritirato. Nonostante tali chiarimenti, la prima parte dell’articolo 44(i) lascia ancora adito a notevoli dubbi interpretativi, soprattutto in una terra d’immigrazione come l’Australia, dove è più facile che un soggetto possa

della Federazione relative ai requisiti di nazionalità che devono sussistere in capo ai parlamentari. Si rimanda a M. PRYLES, *Nationality Qualifications for Members of Parliament*, in *Monash U. L. Rev.*, 1982, pp. 164 – 169. Attualmente solo New South Wales and South Australia considerano l’acquisizione della cittadinanza straniera un motivo di squalifica, JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS, *Excluded. The impact of section 44 on Australian democracy*, cit., pp. 54 – 56.

¹⁵⁸ High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992 par. 3.

¹⁵⁹ Si veda il caso *Crittenden v. Anderson* in cui il signor Anderson era stato accusato di essere *under acknowledgment of allegiance, obedience, or adherence* dello Stato Pontificio, a causa della sua fede cattolica. Il giudice Fullagar, rigettando il ricorso, osservava che in questo modo sarebbe stata preclusa a milioni di fedeli la candidatura come membro del Parlamento. A ciò si aggiungeva che l’articolo 116 della Costituzione stabilisce che nessun *religious test* può essere richiesto come condizione per l’assunzione di un incarico in un ufficio o in una fondazione pubblica. High Court of Australia, *Crittenden v. Anderson*, 23 August 1950.

¹⁶⁰ High Court of Australia, *Nile v. Wood* [1987] HCA 62, 16 December 1987.

continuare a conservare dei legami con il paese d'origine. Oltretutto, come acutamente ha messo in luce Kalokerinos, tale disposizione non colpisce le contemporanee forme di influenza dall'esterno (ad esempio, le donazioni a partiti politici effettuate dai grandi gruppi societari)¹⁶¹. Ad opportuna postilla, si deve sottolineare un aspetto che non è stato ancora risolto dalla Corte Suprema e cioè il fatto che, ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione, sia i senatori che i membri della *House of Representatives*, prima di assumere l'incarico, debbono pronunciare un giuramento di fedeltà alla Regina (*oath or affirmation of allegiance*)¹⁶². In considerazione del ruolo altamente simbolico di tale atto, sarebbe di per sé potenzialmente sufficiente a violare l'articolo 44 della Costituzione?¹⁶³

Appare, invece, più chiaro il vincolo esistente, allorché l'articolo 44(i) richiama lo *status* di *citizens* e *subjects*. Nel primo caso, il legame si instaura con un paese a forma di governo repubblicana, mentre lo *status* di *subject*, che storicamente risale al periodo feudale, si stabilisce tra suddito e monarca¹⁶⁴. A questo proposito, il caso australiano è particolarmente interessante, poiché, come sopra evidenziato, al momento della nascita della Federazione la cittadinanza australiana non esisteva, ma veniva riconosciuto lo *status* di *British subject* che, come riscontrato, è rimasto fermo fino alla fine degli anni Ottanta, ben oltre l'introduzione della disciplina sulla cittadinanza australiana nel 1948. Pertanto, bisogna considerare lo *status* di *British subject* come un legame con un paese straniero che, ai sensi dell'articolo 44(i) della Costituzione, costituisce un motivo di esclusione dalla carica di parlamentare? La questione è stata sollevata in alcuni casi¹⁶⁵, ma la Corte ha stabilito un importante principio in materia proprio nel caso *Sue v Hill*¹⁶⁶, che sarà approfondito nel prosieguo. Intanto, si è già anticipato che, all'entrata in vigore della Costituzione, la cittadinanza australiana non esisteva, ma c'era soltanto lo *status* di

¹⁶¹ J. KALOKERINOS, *Who may sit? An examination of the Parliamentary Disqualification Provisions of the Commonwealth Constitution*, in 36 Parliament and the Public Interest. Lectures in the Senate Occasional Lecture Series, 2000, June 2001, p. 6.

¹⁶² Nella *Schedule* della Costituzione viene riportato il testo dell'*oath of allegiance* (*I, A.B., do swear that I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Victoria, Her heirs and successors according to law. SO HELP ME GOD!*) e quello dell'*affirmation of allegiance* (*I, A. B., do solemnly and sincerely affirm and declare that I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Victoria, Her heirs and successors according to law*). Naturalmente, il nome del sovrano sarà soggetto a cambiamento.

¹⁶³ J. KALOKERINOS, *Who may sit? An examination of the Parliamentary Disqualification Provisions of the Commonwealth Constitution*, cit., p. 10.

¹⁶⁴ A questo proposito il giudice Brennan in *Sykes v. Clearly* cita Quick e Garran. Si veda High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992, par. 4.

¹⁶⁵ S. O'BRIEN, *Dual Citizenship, Foreign Allegiance and s. 44(i) of the Australian Constitution*, cit., p. 39.

¹⁶⁶ High Court of Australia, *Sue v. Hill* [1999] HCA 30, 23 June 1999.

British subject. Pertanto, né il Regno Unito né gli altri Stati del Commonwealth potevano essere considerati potenze straniere ai sensi dell'articolo 44(i)¹⁶⁷. Indubbiamente, oggi la situazione è diversa perché tali paesi sono a pieno titolo considerati *foreign powers* e, nel contempo, lo *status* di *British subject* non è più in vigore in Australia (con le eccezioni sopra viste). A ciò va aggiunto che, come evidenziato da Kalokerinos, lo *status* di *British citizen* pone particolari problemi perché, secondo il diritto britannico, tale *status* non viene perso dopo l'acquisizione di un'altra cittadinanza e, dunque, rende i *British-born Australians* automaticamente *dual nationals*¹⁶⁸.

In ultimo, l'articolo 44(i) fa riferimento al vincolo esistente in capo a chi è *entitled to the rights and privileges of a subject or a citizen*. Tale "categoria" non ha ricevuto finora una particolare attenzione, dato che non sono stati sollevati molti casi sul punto; tuttavia, la sua ampiezza pone molteplici problemi interpretativi. Difatti, non è chiaro se essa si riferisca a tutti o soltanto ad alcuni dei diritti di cittadinanza e se è indispensabile che un soggetto ne sia effettivamente titolare o se è sufficiente che potenzialmente possa acquisirne la titolarità. Con riferimento a quest'ultima ipotesi, si pensi al caso di un soggetto che potrebbe diventare cittadino del paese del proprio avo in forza dello *ius sanguinis*, ma finché non inoltri la relativa domanda di riconoscimento della cittadinanza, può soltanto *potenzialmente* diventare titolare dei diritti derivanti da quello *status*. Di conseguenza, la formulazione *entitled to the rights and privileges of a subject or a citizen*, se interpretata in maniera estensiva (incluso, ad esempio, anche la mera titolarità di un passaporto straniero o la possibilità di acquisire la cittadinanza dei propri genitori), potrebbe dar luogo a numerose esclusioni. Basti rievocare il caso scoppiato negli anni Ottanta, quando il primo ministro Hawke ricevette la cittadinanza onoraria di Israele e rischiava di essere squalificato ai sensi dell'articolo 44(i), perché in quel modo egli diventava *entitled to the rights and privileges* della cittadinanza israeliana. Tuttavia, la questione non venne portata dinanzi alla Corte¹⁶⁹.

¹⁶⁷ S. O'BRIEN, *Dual Citizenship, Foreign Allegiance and s. 44(i) of the Australian Constitution*, cit., p. 72.

¹⁶⁸ J. KALOKERINOS, *Who may sit? An examination of the Parliamentary Disqualification Provisions of the Commonwealth Constitution*, cit., p. 12. "Inclusivity was checked by the British Nationality Act 1948 where the UK recognised that independent Commonwealth countries would determine their own rules on nationality even if the unifying concept of 'subject' remained", C. SAWYER, H. WARY, *Report on United Kingdom*, cit., p. 4.

¹⁶⁹ STANDING COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Aspects of Section 44 of the Australian Constitution – Subsections 44(i) and (iv)*, cit., p. 18.

7.2. L'origine, la procedura di applicazione e il cd. *mental element*

L'articolo 44(i) non fu oggetto di una discussione approfondita fra i costituenti, in quanto appariva loro evidente che un soggetto non potesse esprimere contemporaneamente fedeltà a due paesi e soprattutto al fine di difendere la neo-costituita Federazione da potenziali influenze esterne. L'assunto implicito era dunque che, coloro che avevano una doppia cittadinanza non meritavano fiducia e soprattutto non potevano essere messi sullo stesso piano degli altri cittadini, nel momento in cui si trattava di dover scegliere i membri dell'organo legislativo¹⁷⁰. L'Australia non è stato il primo Stato ad esplicitare una clausola di questo tipo. Una disposizione analoga esisteva già nel *Union Act* del 1840¹⁷¹ e nel *British North America Act* del 1867¹⁷², nonché nella Costituzione neozelandese del 1852¹⁷³. Resta pur vero comunque che l'articolo 44(i) della Costituzione australiana si distingue da tali precedenti, proprio perché impedisce al soggetto di candidarsi e quindi non solo di essere squalificato se eletto¹⁷⁴. Tuttavia, come rilevato da Donaghue, il reale fine perseguito dai costituenti era molto più limitato rispetto a quanto indicato nel testo della disposizione. L'articolo 44(i), infatti, intendeva colpire con la squalifica soltanto quei soggetti che *volontariamente* avessero deciso di acquisire la cittadinanza di un altro paese¹⁷⁵. A sostegno di questa tesi sta il fatto che, prima della nascita della Federazione, i soggetti con doppia cittadinanza potevano sedere sugli scranni del Parlamento delle singole colonie; l'unico caso di squalifica era possibile a danno di chi si adoperava attivamente per diventare cittadino o *subject* di un paese straniero durante il mandato parlamentare. Significativamente nel processo costituente

¹⁷⁰ Si veda Rubenstein che richiama passi del dibattito fra i membri della Costituente, K. RUBENSTEIN, *Citizenship and the Constitutional Convention Debates: a Mere Legal Inference*, cit., p. 302.

¹⁷¹ S. 7 – *Vacating Seat by Absence – The Union Act, 1840*, 3-4 Victoria, c. 35 (U.K.).

¹⁷² S. 31(2) – *Disqualification of Senators, British North America Act, 1867*, 30-31 Victoria, c.3 (U.K.).

¹⁷³ S. 36 *The New Zealand Constitution Act 1852 – An Act to grant a Representative Constitution to the colony of New Zealand*.

¹⁷⁴ La maggioranza dei giudici nel caso *Sykes v. Clearly* ha anche definito il significato di *chosen by the people*: con questa locuzione si intende non solo l'effettiva elezione del soggetto, ma tutto il processo che va dalla candidatura fino al voto e, solo eventualmente, all'elezione. High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992 par. 24. High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, par. 35.

¹⁷⁵ “[i]n the context of s. 44(i) that material (historical material ndr) pointed strongly to the conclusion that the intended operation of the disqualification was substantially narrower than its text suggests (...) the framers of the Constitution intended to disqualify only persons who voluntary chose to adopt the citizenship of a foreign country” S. DONAGHUE, *The collision of history and text: the story of dual citizens and s. 44(i) of the Constitution*, Sir Anthony Mason Lecture, University of Melbourne Law School, 1 August 2018, p. 7.

furono apportate tre principali modifiche: in primo luogo, la squalifica operava se il soggetto aveva compiuto un atto diretto a esprimere fedeltà ad un altro paese non soltanto durante il mandato, ma anche prima; in secondo luogo, il fatto di avere un legame con un altro paese non costituiva unicamente un motivo di squalifica, ma anche una causa che impediva di essere candidati (*being chosen*); in terzo ed ultimo, veniva eliminato il riferimento ad un atto volontario (*act*). Ciò nonostante, secondo Donaghue, l'intenzione dei costituenti non era quella di inserire una disciplina più stringente di quella già esistente. In sostanza, non si voleva ampliare la squalifica anche in capo a chi fosse diventato *dual citizen* per discendenza o dopo la naturalizzazione come *British subject*.

Per quanto riguarda le concrete modalità attraverso le quali la violazione dell'articolo 44(i) può essere sollevata, occorre premettere che, in generale, l'articolo 44 della Costituzione elenca una serie di motivi di squalifica applicabili ai candidati al Parlamento fra i quali si ricordano, oltre a quello oggetto della presente analisi, l'accusa di tradimento, la condanna alla pena della reclusione ad almeno un anno e il conflitto di interessi¹⁷⁶.

Dato che l'elezione dei membri del Parlamento nel rispetto delle norme costituzionali è al centro del sistema democratico fondato sul principio rappresentativo, la violazione in parola può essere fatta valere non solo dal Parlamento¹⁷⁷ o dagli altri

¹⁷⁶ “*Disqualification – Any person who:*

(i) *is under any acknowledgment of allegiance, obedience, or adherence to a foreign power, or is a subject or a citizen or entitled to the rights or privileges of a subject or a citizen of a foreign power; or*

(ii) *is attainted of treason, or has been convicted and is under sentence, or subject to be sentenced, for any offence punishable under the law of the Commonwealth or of a State by imprisonment for one year or longer; or*

(iii) *is an undischarged bankrupt or insolvent; or*

(iv) *holds any office of profit under the Crown, or any pension payable during the pleasure of the Crown out of any of the revenues of the Commonwealth; or*

(v) *has any direct or indirect pecuniary interest in any agreement with the Public Service of the Commonwealth otherwise than as a member and in common with the other members of an incorporated company consisting of more than twenty-five persons;*

shall be incapable of being chosen or of sitting as a senator or a member of the House of Representatives. But subsection (iv) does not apply to the office of any of the Queen's Ministers of State for the Commonwealth, or of any of the Queen's Ministers for a State, or to the receipt of pay, half pay, or a pension, by any person as an officer or member of the Queen's navy or army, or to the receipt of pay as an officer or member of the naval or military forces of the Commonwealth by any person whose services are not wholly employed by the Commonwealth.” S.44, Commonwealth of Australia Constitution Act 1900”.

L'articolo 34 della Costituzione, invece, stabilisce i requisiti per candidarsi come membro del Parlamento: età, elettorato attivo, requisiti di residenza e di *status*, dato che si richiede che il candidato sia un *subject of the Queen*. A differenza dell'articolo 44, però, l'articolo 34 conferisce al Parlamento il potere di modificare il catalogo e il contenuto di tali requisiti, così da poterli aggiornare alla luce delle diverse esigenze.

¹⁷⁷ S. 47, Commonwealth of Australia Constitution Act 1900.

candidati, ma anche dagli stessi elettori¹⁷⁸. Ai sensi dell'articolo 376 del *Commonwealth Electoral Act*, ogni questione relativa ai requisiti in capo a senatori o membri della *House of Representatives* può essere portata dinanzi alla Corte Suprema (*High Court of Australia*) – che nella fattispecie siede come *Court of Disputed Returns* – da parte della Camera del Parlamento dove il caso è sorto¹⁷⁹. Si osservi, nondimeno, che le Camere non sono obbligate a prospettare il caso all'attenzione della Corte¹⁸⁰. Infatti, ai sensi dell'articolo 47 della Costituzione, tutte le controversie, insorgenti in occasione delle elezioni o concernenti la qualifica di parlamentare o un posto vacante, devono essere risolte dalla Camera di appartenenza che eventualmente ha la possibilità di ricorrere alla *Court of Disputed Returns*. Non va sottaciuto che, ai sensi dell'articolo 46 della Costituzione, “any person” può citare in giudizio un parlamentare, che sia stato già squalificato, onde chiedere il pagamento di una penale per ogni giorno in cui abbia illegittimamente conservato tale carica¹⁸¹. Si tratta dell'unico caso in cui la Costituzione attribuisce un diritto di agire ai singoli, affinché sia assicurato il rispetto delle norme costituzionali da parte dei rappresentanti di vertice.

Una questione particolarmente spinosa è se l'articolo 44(i) richieda la piena consapevolezza del soggetto di essere titolare di un'altra cittadinanza. Dato che non è sempre necessaria la dichiarazione di volontà ai fini dell'acquisizione della cittadinanza, ben può accadere che un individuo non sia a conoscenza del fatto di possedere una seconda cittadinanza. A questo proposito, sembra opportuno fare una premessa. La “tripartizione” delle cause di esclusione, esaminata nel precedente paragrafo, non è stata l'unica proposta affacciata. Difatti, avendo presente l'esatta formulazione dell'articolo 44(i), è stato sostenuto che esso sia composto da due sole parti: la prima comprende chi “is under any acknowledgment of allegiance, obedience, or adherence to a foreign power”, mentre la seconda include coloro che sono “subject or a citizen or entitled to the

¹⁷⁸ Per un quadro della procedura si veda S. O'BRIEN, *Dual Citizenship, Foreign Allegiance and s. 44(i) of the Australian Constitution*, cit., pp. 4 e 50 e ss.

¹⁷⁹ S. 376, *Commonwealth Electoral Act 1918 – Reference of question as to qualification or vacancy*.

¹⁸⁰ High Court of Australia, *Alley v. Gillespie* [2018], HCA 11, 21 March 2018, par. 12.

¹⁸¹ “Penalty for sitting when disqualified – Until the Parliament otherwise provides, any person declared by this Constitution to be incapable of sitting as a senator or as a member of the House of Representatives shall, for every day on which he so sits, be liable to pay the sum of one hundred pounds to any person who sues for it in any court of competent jurisdiction”. S. 47, *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*. Si veda sul punto S. O'BRIEN, *Dual Citizenship, Foreign Allegiance and s. 44(i) of the Australian Constitution*, cit., pp. 62 – 66.

rights or privileges of a subject or a citizen of a foreign power”¹⁸². Il fulcro centrale della prima parte sta nella consapevolezza e nella volontà (*acknowledgment*)¹⁸³ del soggetto di avere un legame con un paese straniero che, come evidenziato nel caso *Nile v. Wood*, può essere stato indifferentemente istituito, in maniera formale o informale, con un paese precisamente individuato e, comunque, non deve essere stato revocato o rifiutato. La seconda parte, invece, mette in rilievo la sussistenza di uno *status*, come propriamente si intende quello di cittadinanza o di *subject*, e dei diritti e dei privilegi che ne discendono.

Anche se nella bipartizione delle cause di esclusione appena esaminata si mette in evidenza, almeno con riferimento alla prima parte dell’articolo 44(i), la vincolante condizione della consapevolezza e della volontà del soggetto (*acknowledgment*), in realtà, nell’interpretazione della Corte Suprema, tale circostanza soggettiva non è necessaria. Sembra così prevalente l’oggettiva presenza del legame di fedeltà che rappresenta un requisito di certezza essenziale al fine di garantire stabilità alla forma di governo rappresentativo¹⁸⁴. Contrariamente, il giudice Deane nella sua *dissenting opinion* nel caso *Sykes v. Clearly*¹⁸⁵, già evidenziava la necessità di interpretare l’articolo 44(i), soprattutto nella sua seconda parte, alla luce di un *mental element*, in modo che potessero essere squalificati solo quei soggetti che fossero quantomeno a conoscenza di avere un’altra cittadinanza. Nelle parole del giudice: “[I]n conformity with the purpose of the subsection, the second limb (i.e. “is a subject or a citizen or entitled to the rights or privileges of a subject or citizen of a foreign power”) should, in my view, be construed as impliedly containing a similar mental element with the result that it applies only to cases where the relevant status, rights or privileges have been sought, accepted, asserted or acquiesced in by the person concerned”¹⁸⁶. Quest’interpretazione sistematica fa perno sulla prima parte dell’articolo 44(i) in cui, come visto, è centrale l’elemento della consapevolezza e della volontà. Tuttavia, come osserva la maggioranza in *Re Cavanan*, l’interpretazione del giudice Deane renderebbe superflua la seconda parte dell’articolo 44(i), non

¹⁸² Interpretazione sostenuta da un *amicus* intervenuto dinanzi alla Corte Suprema nel caso *Re Cavanan*. High Court of Australia, *Re Cavanan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, par. 21. Al paragrafo successivo inoltre si evidenzia che tale interpretazione è avvalorata anche dalla formulazione dell’articolo in cui il verbo “essere” è adoperato due volte e c’è un’unica congiunzione disgiuntiva (*or*).

¹⁸³ “Within this limb the word “*acknowledgment*” connotes an act involving an exercise of the will of the person concerned”, High Court of Australia, *Re Cavanan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, par. 21.

¹⁸⁴ High Court of Australia, *Re Cavanan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, par. 48.

¹⁸⁵ High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992.

¹⁸⁶ High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992 par. 29.

aggiungendo nulla alla prima parte, ed inoltre metterebbe i cittadini australiani naturalizzati in una posizione di svantaggio rispetto agli australiani per nascita¹⁸⁷, cosa che non era nell'intenzione dei costituenti (“s. 44(i) *finds its place in a Constitution which was enacted at a time, like the present, when a high proportion of Australians, though born overseas, had adopted this country as their home*”¹⁸⁸). A ciò si aggiunga che, se si chiedesse l'effettiva conoscenza del suo *status* di cittadino o di *subject* al singolo soggetto, allora bisognerebbe stabilire quale grado di conoscenza e consapevolezza debba veramente configurarsi affinché si possa ritenere compiuta una violazione dell'articolo 44(i) della Costituzione, ponendosi stavolta sì problemi di certezza e di stabilità della forma di Governo rappresentativa.

È d'uopo rimarcare che tale articolo è stato oggetto di particolare attenzione a tal punto che numerose proposte di modifica sono state avanzate¹⁸⁹. Già nel 2000, John Kalokerinos, nel riferirsi alla decisione della Corte Suprema nel caso *Sykes v. Clearly*, reputava non trascurabile che la Corte avesse considerato *ineligible* tre candidati e, pertanto, sollevava il seguente interrogativo “*whether this rate of disqualification is extraordinary or simply demonstrative of the pressing need for reform of s. 44*”¹⁹⁰. Invero, l'articolo 44 mette in discussione due regole fondamentali: in uno Stato democratico tutti i cittadini devono avere il diritto di partecipare alla vita politica del paese e, nel medesimo tempo, gli elementi che limitano la scelta dei cittadini dovrebbero essere ridotti al minimo¹⁹¹. Tali regole costituiscono la pratica applicazione del principio della sovranità popolare e, conseguentemente, di quello rappresentativo.

In particolare, nel 1996 l'*House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs* condusse un'inchiesta che approfondiva soltanto i commi primo e quarto dell'articolo 44. Per quanto attiene al primo comma, relativo al rapporto di fedeltà con un altro paese, la Commissione evidenziava che all'epoca nessun caso in materia era stato deciso dalla Corte Suprema; comunque, tenendo conto del numero molto elevato di *dual nationals* nel paese, si prevedeva che molteplici casi sarebbero potuti

¹⁸⁷ High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, parr. 52 e 53.

¹⁸⁸ High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992 par. 52.

¹⁸⁹ Si veda JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS, *Excluded. The impact of section 44 on Australian democracy*, cit., pp. 18 e ss.

¹⁹⁰ J. KALOKERINOS, *Who may sit? An examination of the Parliamentary Disqualification Provisions of the Commonwealth Constitution*, cit., p. 1.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 2.

insorgere nell'immediato futuro¹⁹². Oltretutto, la Commissione sottolineava la problematicità nell'escludere i soggetti con doppia cittadinanza dal candidarsi alle elezioni per il Parlamento, per tre ordini di motivi. In prima istanza, significava estromettere molti cittadini australiani dal processo politico. In seconda, richiedere la rinuncia della cittadinanza straniera non appariva una soluzione ottimale sia dal punto di vista tecnico che simbolico. Sotto il profilo tecnico, la rinuncia era regolata dal diritto interno del paese straniero e ciò lo rendeva un atto complesso e potenzialmente caratterizzato da incertezze interpretative. Da un punto di vista simbolico, invece, l'atto di rinuncia poteva essere irreversibile e, dunque, avrebbe imposto al candidato di pagare un prezzo molto alto, soprattutto nell'ipotesi in cui non fosse poi stato eletto. In terza istanza, molti australiani potevano essere sinceramente non consapevoli di avere anche un'altra cittadinanza dal momento che le norme per l'acquisizione non richiedevano in tutte le ipotesi una manifestazione di volontà. A quest'ultimo punto bisogna aggiungere che, in alcuni casi, lo *status* di cittadino può essere soggetto a delle trasformazioni dovute alle modifiche della disciplina sulla cittadinanza, a seguito di variazioni politiche e territoriali discendenti da successione di Stati, secessioni, dissoluzione di confederazioni (si pensi, in ambito europeo, alla Jugoslavia e alla Unione Sovietica) o, in ultimo, assimilazioni¹⁹³.

Di conseguenza, a conclusione dell'inchiesta, la Commissione proponeva le seguenti raccomandazioni: abrogare l'articolo 44(i) il cui linguaggio arcaico riflette inevitabilmente le questioni sociali, politiche e geopolitiche del XIX secolo¹⁹⁴; introdurre in Costituzione il requisito del possesso della cittadinanza australiana in capo ai candidati al Parlamento già presente nella legge elettorale¹⁹⁵ e, a completamento delle misure prospettate, introdurre in una legge ordinaria – più facilmente modificabile e, dunque,

¹⁹² STANDING COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Aspects of Section 44 of the Australian Constitution – Subsections 44(i) and (iv)*, cit., pp. 12 e 13.

¹⁹³ S. O'BRIEN, *Dual Citizenship, Foreign Allegiance and s. 44(i) of the Australian Constitution*, cit., p. 67.

¹⁹⁴ Altri commentatori avevano descritto la prima parte dell'articolo 44(i) come "*obscure and antiquated*", S. O'BRIEN, *Dual Citizenship, Foreign Allegiance and s. 44(i) of the Australian Constitution*, cit., p. 15. John Kalokerinos, riferendosi all'articolo 44 da un punto di vista generale afferma: "*[T]he provisions are anachronistic and inequitable, and should be deleted, or replaced with legislative provisions which are less rigid, and capable of being updated by the Parliament as and when appropriate*", J. KALOKERINOS, *Who may sit? An examination of the Parliamentary Disqualification Provisions of the Commonwealth Constitution*, cit., p. 2.

¹⁹⁵ S. 163(b), *Commonwealth Electoral Act 1918*.

adattabile alle esigenze che potrebbero presentarsi – i motivi di squalifica dei membri del Parlamento allorquando giunga a profilarsi il problema di fedeltà ad un paese straniero¹⁹⁶.

Nel novembre 2017, a seguito delle pronunce della Corte Suprema in relazione alla squalifica dei parlamentari a causa della loro doppia cittadinanza – argomento esaminato nel paragrafo successivo –, la questione è stata sottoposta allo studio dello *Joint Standing Committee on Electoral Matters*¹⁹⁷. La Commissione, mettendo in luce l’impatto dell’articolo 44 sul sistema di democrazia rappresentativa, ha ancora una volta stigmatizzato i limiti di tale disposizione¹⁹⁸, poi invocando la necessità di sottoporre la norma ad un processo di modifica, mediante il cd. referendum, affinché essa sia abrogata o quantomeno modificata. In quest’ultimo caso, l’obiettivo sarebbe quello di inserire la seguente formula “[U]ntil the Parliament otherwise provides” che, al pari dell’articolo 34 della Costituzione, conferirebbe al Parlamento il potere di emendare le cause di squalifica così da adattare alla realtà sociale di riferimento e ai nuovi o diversi rischi relativi all’imparzialità dei parlamentari. A ciò si deve poi aggiungere che la Commissione, evidenziando la complessità e la lunghezza dei tempi che caratterizzano la revisione costituzionale in Australia, ha proposto almeno due misure per mitigare *medio tempore* gli effetti dell’articolo 44(i): diffondere pubblicamente le informazioni sulla *family citizenship history* delle persone al momento della loro candidatura o prevedere attività di consulenza, assistenza e verifica dei requisiti di candidabilità da parte dell’*Australian Electoral Commission*¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Come precisato nei motivi: “*the holding of a foreign citizenship is not the only or even the most subversive way a member of parliament can experience divided loyalty – if the protection against divided loyalty is included in legislation it can be amended to take account of new dangers as they emerge.*” STANDING COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Aspects of Section 44 of the Australian Constitution – Subsections 44(i) and (iv)*, cit., par. 2.81. Inoltre, Kalokerinos giustamente osserva che è preferibile che questa materia sia disciplinata da una legge e non in Costituzione, considerata la complessità del processo di modifica della Carta fondamentale mediante il cd. referendum (si veda *supra* paragrafo 4 e nota 69). J. KALOKERINOS, *Who may sit? An examination of the Parliamentary Disqualification Provisions of the Commonwealth Constitution*, cit., p. 2.

¹⁹⁷ JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS, *Excluded. The impact of section 44 on Australian democracy*, cit.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 42 – 44.

¹⁹⁹ *Ibidem*, Chapter 4.

7.3. Interpretazione della *High Court of Australia* e il caso *Re Canavan*

L'articolo 44(i) è stato oggetto di diverse decisioni da parte della Corte Suprema australiana a partire dal caso *Sue v. Hill*²⁰⁰ negli anni Novanta e, più recentemente, nel caso *Re Canavan*²⁰¹, in cui la stessa Corte ha confermato la squalifica dei cd. *Citizenship Seven*, cioè sei senatori e un membro della *House of Representatives*, la cui doppia cittadinanza è emersa dopo la loro elezione nel luglio del 2016, causando un autentico terremoto politico.

Un caso particolarmente importante in materia è *Sykes v. Clearly*²⁰² del 1992, nel quale, pur esaminandosi un altro motivo di squalifica – sancito nell'articolo 44(iv) della Costituzione – in capo ad un membro del Parlamento (Mr. Clearly), la Corte ha fissato degli importanti principi con riferimento all'interpretazione dell'articolo 44(i), in relazione ad altri due candidati (Mr. Kardamitsis e Mr. Delacretaz).

In primo luogo, la Corte ha sostenuto che – in forza sia della *common law* sia delle norme di diritto internazionale – per stabilire se un soggetto possieda o meno la cittadinanza di un altro paese, occorre far riferimento al diritto interno di quell'ordinamento giuridico.

In secondo luogo, un parlamentare non viene squalificato se dimostra di aver agito al fine di rinunciare alla sua cittadinanza d'origine (*taking reasonable steps to renounce foreign nationality*)²⁰³. Tuttavia, si osservi che non è strettamente necessaria la rinuncia, ma è sufficiente che il soggetto abbia posto in essere i cd. *reasonable steps* per raggiungere tale risultato. La Corte, però, si è divisa quando si è trattato di stabilire l'esatto significato dei *reasonable steps*: infatti, ampliare o restringere il contenuto di questa peculiare “formula” avrebbe determinato rispettivamente la diminuzione o l'aumento della possibilità che un membro del Parlamento potesse essere squalificato.

Di fronte all'obiettivo di decidere se un soggetto avesse posto in essere i passaggi necessari per la rinuncia della cittadinanza (*reasonable steps*), la maggioranza ha considerato i seguenti elementi di valutazione: la situazione dell'individuo, le norme del diritto straniero in merito alla rinuncia e il legame tra il soggetto e il paese²⁰⁴. Inoltre, non

²⁰⁰ High Court of Australia, *Sue v. Hill* [1999] HCA 30, 23 June 1999.

²⁰¹ High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017.

²⁰² High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992.

²⁰³ High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992, parr. 48 – 53.

²⁰⁴ I giudici precisavano che, nell'esaminare tali *reasonable steps*, bisognasse considerare anche l'ipotesi in cui una persona ritenesse di aver rinunciato alla propria cittadinanza di origine in maniera automatica,

era ritenuta sufficiente la sola dichiarazione di rinuncia alla cittadinanza straniera del soggetto interessato se, alla luce della disciplina dello Stato estero, vi fossero degli altri possibili adempimenti in presenza dei quali un soggetto avrebbe effettivamente perso la cittadinanza²⁰⁵. Tuttavia, una mera dichiarazione unilaterale veniva reputata sufficiente nell'ipotesi in cui la normativa del paese non avesse consentito, di fatto, la rinuncia alla cittadinanza o se le autorità estere si fossero rifiutate di garantirla, dato che non si poteva limitare in modo eccessivo il diritto del cittadino di candidarsi e di essere eletto²⁰⁶. Il giudice Dawson, nell'opinione concorrente, menzionava fra gli elementi da tenere in considerazione anche la conoscenza del soggetto circa la propria cittadinanza straniera. Si tratta del cd. *mental element* che, come già sopra acclarato, e come si avrà modo di approfondire in relazione al caso *Re Canavan*, è un requisito altamente controverso, posto che la Corte Suprema ha sempre optato per un'interpretazione di tipo oggettivo dell'articolo 44(i)²⁰⁷.

I giudici Deane e Gaudron, invece, a sostegno delle loro opinioni dissenzienti, optavano per una maggiore flessibilità e sostenevano che, affinché fosse rispettato l'articolo 44(i), erano da considerarsi sufficienti anche altre azioni: l'atto di rinuncia al momento del giuramento di cittadinanza insieme con la sincera intenzione del soggetto di rinunciare, una *long term association* con l'Australia e il fatto di non aver beneficiato dei vantaggi della cittadinanza d'origine. Essi osservavano che tali atti identificano chiaramente la rottura di tutti gli altri legami che un soggetto abbia potuto avere con paesi diversi dall'Australia. Nelle parole del giudice Deane: “[T]he formal ceremony which culminated in the grant of Australian citizenship to Mr Kardamitsis included (...) a public renunciation of allegiance to any country other than Australia and an oath of allegiance to the Sovereign of this country. (...) provided it was made genuinely and without reservation, that public renunciation and oath of allegiance constituted, for the purposes of the Constitution and other laws of this country, the final severing of formal national

quando, nel corso della cerimonia al termine del processo di naturalizzazione, dichiarava espressamente di rinunciare alla propria *foreign allegiance*. High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992 par. 53.

²⁰⁵ High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992 par. 7.

²⁰⁶ High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992 par. 4.

²⁰⁷ High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992, par. 4.

*ties and the compliance with whatever requirements were necessary to become a full and equal member of this nation*²⁰⁸.

In *Re Gallagher*²⁰⁹, l'ultimo caso in ordine di tempo in cui l'articolo 44(i) è stato portato all'attenzione della Corte Suprema, la maggioranza ha ulteriormente precisato il significato dei *reasonable steps*. Nel caso di specie, la senatrice Gallagher aveva cominciato il procedimento per la rinuncia alla cittadinanza britannica acquisita per discendenza, tuttavia, la richiesta da parte delle autorità inglesi di ulteriori documenti – che erano stati immediatamente forniti – aveva determinato un prolungamento dei tempi, sicché al momento della sua elezione, la senatrice Gallagher era ancora una *dual citizen*, non essendosi concluso il procedimento di rinuncia. Di conseguenza, la senatrice sosteneva che, avendo messo in pratica tutti gli atti necessari per la rinuncia, non doveva essere destinataria della squalifica, perché il ritardo era avvenuto per motivi che non erano sotto il suo controllo. A sostegno della sua tesi, faceva altresì riferimento al cd. *constitutional imperative*, in forza del quale “*an Australian citizen not be irremediably prevented by foreign law from participation in representative government*”²¹⁰. La maggioranza dei giudici, invece, ha confermato la squalifica ai sensi dell'articolo 44(i), evidenziando che, affinché possa operare l'eccezione summenzionata, sono necessari due requisiti²¹¹: in primo luogo, le norme straniere in merito alla rinuncia della cittadinanza devono impedire che un soggetto possa candidarsi in Australia. Tale impedimento deve essere pressoché assoluto²¹², nonché interpretato in maniera oggettiva. Pertanto, se il candidato ricevesse la richiesta di compiere altri atti ai fini della rinuncia – ad esempio la consegna di ulteriori documenti – non costituirebbe un impedimento di carattere assoluto. In secondo luogo, il soggetto deve aver realizzato tutti i *reasonable steps* in suo effettivo potere per la rinuncia della cittadinanza straniera.

Nel caso *Sue v. Hill*, invece, la Corte Suprema ha definito in maniera chiara il criterio che deve essere adoperato in riferimento a coloro che abbiano la cittadinanza dell'ex madrepatria o delle ex colonie inglesi. Il Regno Unito e gli altri paesi in cui la Regina d'Inghilterra è riconosciuta come sovrana debbono essere comunque considerati

²⁰⁸ High Court of Australia, *Sykes v. Clearly* [1992] HCA 60, 25 November 1992 par. 31.

²⁰⁹ High Court of Australia, *Re Gallagher* [2018] HCA 17, 09 May 2018.

²¹⁰ High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, par. 72.

²¹¹ High Court of Australia, *Re Gallagher* [2018] HCA 17, 09 May 2018, par. 26.

²¹² Si veda l'esempio riportato in High Court of Australia, *Re Gallagher* [2018] HCA 17, 09 May 2018, par. 28.

potenze straniere, ai fini e per gli effetti dell'articolo 44(i) della Costituzione. Il caso concerneva una candidata, nata in Gran Bretagna, che non aveva rinunciato alla cittadinanza britannica al momento della naturalizzazione in Australia, ma soltanto un mese dopo la sua elezione al Senato. Con una maggioranza di quattro a tre, la Corte ha ritenuto che dovesse essere squalificata. Casi come quello oggetto della decisione in *Sue v. Hill* sono molto frequenti in Australia, considerato che, come in precedenza si è evidenziato, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione australiana il Regno Unito non era considerato una potenza straniera²¹³ e lo *status* di *British subject* è stato utilizzato in Australia fino agli anni Ottanta. D'altra parte, soltanto da quel momento la cittadinanza australiana è diventata uno *status* completamente autonomo.

Uno degli ultimi casi decisi in ordine all'articolo 44(i) è *Re Canavan*²¹⁴: qui la Corte Suprema è stata chiamata a pronunciarsi circa la squalifica di sei senatori e un membro della *House of Representatives* eletti il 2 luglio 2016²¹⁵, a causa del fatto che tutti avevano la doppia cittadinanza, anche se nessuno di essi, ad eccezione del senatore Roberts, ne era consapevole prima della candidatura.

A differenza dei casi sopra passati in rassegna, *Re Canavan* è stata la prima decisione in cui la Corte Suprema ha dovuto giudicare la legittimità della squalifica in capo a candidati che erano diventati *dual citizens* per discendenza. Ciò ha determinato due conseguenze. Anzitutto, è stato rimesso in discussione il cd. *mental element*, esaminato nella precedente sezione. In seconda battuta, *Re Canavan* ha evidenziato, in maniera lampante, la distanza tra la Costituzione e la realtà australiana dove, trattandosi di una società multietnica e multiculturale, è molto più frequente l'esistenza di soggetti con doppia cittadinanza. Conseguentemente, appare necessario descrivere almeno in sintesi le situazioni personali dei singoli candidati.

Quattro candidati erano nati in Australia da genitori stranieri – Canavan, Joyce, Nash, Xenophon – e, ad esclusione di quest'ultimo, gli altri non erano a conoscenza del loro *status* di *dual citizens*. Il senatore Xenophon, infatti, aveva rinunciato, già prima di

²¹³ Come messo in evidenza da Kalokerinos: “[T]he precise point at which Australia obtained full legal and political independence from Britain is a question of considerable controversy” J. KALOKEINOS, *Who may sit? An examination of the Parliamentary Disqualification Provisions of the Commonwealth Constitution*, cit., p. 9.

²¹⁴ High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017.

²¹⁵ Senatori: Matthew Canavan, Scott Ludlam, Larissa Waters, Malcom Roberts, Fiona Nash, Nick Xenophon. Mr. Barnaby Joyce invece era candidato per il New England, una regione del New South Wales.

essere eletto per la prima volta nel 2007, alla cittadinanza greca e cipriota, *alias* dei paesi in cui erano nati i suoi genitori. Tuttavia, egli aveva rischiato comunque la squalifica ai sensi dell'articolo 44(i), essendo un cittadino britannico per discendenza, più precisamente un *British overseas citizen*, dato che Cipro era una colonia britannica all'epoca della nascita di suo padre. Ciò nonostante, egli non è stato squalificato. La Corte Suprema, infatti, ha rilevato che lo *status* di *British overseas citizen* si differenzia dalla cittadinanza britannica, in quanto i titolari di questo *status* non godono di una serie di diritti, in particolare quello di entrare e risiedere nel paese, e non devono prestare fedeltà al Regno Unito, mentre resta ineludibile il giuramento di fedeltà alla Regina²¹⁶. Quindi, per gli effetti dell'articolo 44(i), il senatore Xenophon non è stato considerato né un cittadino britannico né titolare dei diritti e dei privilegi derivanti dalla cittadinanza.

Il senatore Ludlam era nato in Nuova Zelanda, ma quando era ancora un bambino si era trasferito con la sua famiglia in Australia e, sin dalla sua naturalizzazione a diciannove anni, aveva sempre pensato di possedere unicamente la cittadinanza australiana. La senatrice Waters era nata in Canada da genitori australiani che si erano spostati per motivi di lavoro e di studio. Essi avevano registrato la nascita della figlia presso l'*Australian High Commission* a Ottawa, lasciando poi il paese quando lei aveva appena undici mesi. Ai sensi della legge sulla cittadinanza canadese all'epoca in vigore, la senatrice Waters acquisiva la cittadinanza per il solo fatto di essere nata in Canada²¹⁷. Diversa era la situazione per il senatore Roberts, che era nato in India da padre inglese e da madre australiana. Comunque, malgrado avesse dichiarato di ritenere sinceramente di essere in possesso della sola cittadinanza australiana, egli aveva inviato delle mail al Consolato inglese, chiedendo di accertare se fosse ancora un cittadino britannico. In esito a questi passaggi, proprio perché i fatti erano controversi, è stato formulato un separato giudizio sugli stessi, nel quale il giudice Keane ha concluso che al momento della sua candidatura il senatore Roberts fosse consapevole della *real and substantial prospect* di essere un cittadino britannico prima del 1974 – quando aveva acquistato la cittadinanza australiana – e di essere rimasto tale anche in seguito.

I candidati hanno presentato tre diverse interpretazioni dell'articolo 44(i)²¹⁸. I senatori Canavan, Roberts e Xenophon sostengono che, ai fini della squalifica, la

²¹⁶ High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, parr.132 e 133.

²¹⁷ *Canadian Citizenship Act*, RSC 1970, c C-19.

²¹⁸ High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, parr. 14 – 17.

cittadinanza straniera deve essere volontariamente acquisita o mantenuta (*voluntariness*), mettendo al centro la consapevolezza del soggetto al momento dell'acquisizione della nuova cittadinanza. Pertanto, a loro avviso, occorre distinguere i cittadini australiani per nascita da quelli naturalizzati. Secondo tale argomentazione, i primi violerebbero l'articolo 44(i) della Costituzione, se si attivano per acquisire un'altra cittadinanza o non rinunciano a questa nel momento in cui vengono a conoscenza di esserne titolari; i cittadini australiani naturalizzati, invece, sarebbero soggetti a squalifica soltanto se non compiano tutti gli atti necessari al fine di rinunciare alla cittadinanza d'origine²¹⁹.

La senatrice Nash e il membro della *House of Representative* Joyce, ragionando diversamente, hanno posto al centro delle loro argomentazioni l'effettiva conoscenza della titolarità della cittadinanza straniera (*knowledge*), sulla base del fatto che un soggetto non può decidere di mantenere o di rinunciare alla cittadinanza se non è consapevole della stessa. Non distante, anche se meno rigido, è l'approccio sostenuto dai senatori Ludlam e Waters nel momento in cui hanno evidenziato che un soggetto può essere squalificato ai sensi dell'articolo 44(i) se è a conoscenza di fatti (*put on notice*) in base ai quali una persona diligente potrebbe ragionevolmente ritenere di essere potenzialmente titolare di una cittadinanza straniera e cominciare ad effettuare adeguate ricerche sul punto.

La Corte, di parere avverso, confermando l'approccio assunto nelle sue precedenti decisioni, ha sostenuto un'interpretazione oggettiva dell'articolo 44(i), sottolineando la difficoltà insita nello stabilire il grado di conoscenza e consapevolezza che il soggetto deve avere affinché possa sostenersi che si tratti di una violazione dell'articolo 44(i) della Costituzione²²⁰. Pertanto, la Corte ha concluso evidenziando che “*while it may be said that it is harsh to apply s 44(i) to disqualify a candidate born in Australia who has never had occasion to consider himself or herself as other than an Australian citizen and exclusively an Australian citizen, nomination for election is manifestly an occasion for serious reflection on this question*”²²¹.

²¹⁹ Tuttavia non potrebbe ritenersi che la naturalizzazione in Australia comporti l'automatica rinuncia della propria cittadinanza di origine, dato che “*a naturalized Australian citizen could be expected, in the ordinary case, to have the requisite knowledge of his or her pre-existing foreign citizenship*” High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, par. 15.

²²⁰ High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, par. 55.

²²¹ High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, par. 60.

Il caso *Re Canavan* ha messo in seria discussione alcuni elementi fondamentali concernenti l'articolo 44(i) della Costituzione. In primo luogo, l'estensione delle ricerche che devono essere effettuate in materia da parte di un soggetto prima di candidarsi. Il caso del senatore Xenophon è, a questo proposito, emblematico. Sebbene egli avesse rinunciato alla cittadinanza dei propri genitori, non aveva tenuto conto delle norme relative alla cittadinanza, con riferimento alle potenze coloniali, che potessero eventualmente venire in considerazione.

In secondo luogo, è stato rimesso in discussione il cd. *mental element*, vale a dire la consapevolezza del fatto di essere *dual nationals*. Quantunque la Corte Suprema abbia confermato un'interpretazione oggettiva dell'articolo 44(i), giova esaminare la *ratio* della norma: si impone, infatti, la squalifica di un membro del Parlamento, che abbia comunque un legame di fedeltà con un altro paese, al precipuo scopo di evitare che tale rapporto possa influenzarlo nello svolgimento della sua attività. Tuttavia, come potrebbe un membro del Parlamento essere condizionato, nelle sue decisioni, da un paese straniero, se non è nemmeno a conoscenza di essere titolare della cittadinanza di quel paese? Ciò nonostante, i giudici hanno ben chiarito che adoperare il criterio dell'effettiva conoscenza del soggetto, circa il suo *status* di *dual citizen*, possa comportare dei problemi in relazione alla certezza e alla stabilità della forma di governo rappresentativo. Infatti, un'interpretazione soggettiva dell'articolo 44(i) imporrebbe di stabilire quale livello di consapevolezza d'essere titolare di un'altra cittadinanza debba essere richiesto al soggetto (mero dubbio, sospetto o effettiva conoscenza?) affinché si possa profilare l'ipotesi che vi sia una violazione dell'articolo 44(i).

In definitiva, si deve aggiungere un'altra riflessione. Come si è già avuto modo di accennare, sin dalla loro introduzione all'interno delle Costituzioni delle colonie e per tutto il processo costituente, le norme relative alla squalifica miravano a colpire coloro che avevano instaurato un rapporto di fedeltà con un altro paese attraverso un atto volontario. Senonché, come messo in evidenza da Donaghue, la Corte Suprema ha rigettato siffatto argomento, facendo leva sulla modifica formale introdotta nell'articolo 44(i) in cui si è eliminato il riferimento all'atto volontario. Quest'ultima, infatti, è stata interpretata come una vera e propria innovazione. Nelle parole dei giudici: “[W]hat the drafting history fails to demonstrate is that the mischief was exhaustively identified in the earlier reference to disqualification arising as a result of an “act” done by a person

whereby the person became a subject or citizen, or entitled to the rights or privileges of a subject or citizen, of a foreign power. The earlier reference to an “act” was obviously drawn from the Imperial and colonial precedents. But the drafting history, beginning in 1891, cannot be treated as indicative of an intention on the part of the framers to cleave particularly closely to those precedents”²²². Ne deriva che, nonostante prima dell’entrata in vigore della Costituzione, i soggetti con doppia cittadinanza potevano sedere come membri del Parlamento, a meno che non si fossero volontariamente attivati per instaurare un rapporto di fedeltà con un altro paese, la Corte Suprema ha preferito basare il suo *reasoning* su un’interpretazione letterale dell’articolo 44(i) della Costituzione (*ordinary and natural meaning of the language of the text*) in forza della quale, una volta che un candidato sia un *dual citizen*, egli viola automaticamente la Costituzione, a prescindere da come questo *status* sia stato acquisito o se la persona ne sia stata o meno a conoscenza²²³. Come criticamente osservato da Donaghue: “*Re Canavan illustrates that, when history collides directly with the ordinary and natural meaning of the constitutional text, primacy will be accorded to the text*”²²⁴.

8. Conclusioni

Come osservato da Rubenstein, così come l’indissolubilità del rapporto di fedeltà fra sovrano e suddito era una caratteristica del periodo medievale, così l’*esclusività* alla base del rapporto di cittadinanza riflette lo stato delle relazioni internazionali della seconda metà del XIX secolo²²⁵. Oggi, tale relazione esclusiva non può più essere l’unica regola. La doppia (e multipla) cittadinanza, infatti, rappresenta una realtà che non può essere contrastata nell’attuale mondo globalizzato in cui le comunicazioni, gli spostamenti e gli scambi sono facilitati e nel quale è oramai fissata, pressoché universalmente e comunque solennemente, l’uguaglianza fra uomini e donne in materia di cittadinanza. Ebbene, nonostante l’ampio e generalizzato riconoscimento manifestato

²²² High Court of Australia, *Re Canavan* [2017], HCA 45, 27 October 2017, par. 35.

²²³ S. DONAGHUE, *The collision of history and text: the story of dual citizens and s. 44(i) of the Constitution*, cit., p. 27.

²²⁴ *Ibidem* p. 31.

²²⁵ “Just as the doctrine of insoluble allegiance was a product of medieval Europe, the development of exclusive allegiance as the basis for nationality reflects the state of international relations in the second half of the nineteenth century.” K. RUBENSTEIN, *Loyalty and Membership: Globalization and Its Impact on Citizenship, Multiculturalism, and the Australian Community*, cit., p. 173.

negli ultimi decenni, il fenomeno della cittadinanza multiple continua a mettere sotto pressione la concettualizzazione della cittadinanza come appartenenza, in alcuni casi facendo tornare in auge sentimenti di appartenenza di tipo etnico, come nel caso dell'Ungheria o dell'Austria ed in altri, come quello australiano, continua ad essere vista con un certo sospetto, tale per cui viene limitata la partecipazione dei *dual nationas* al più alto livello della vita politica del paese.

Il caso *Re Canavan* e la *citizenship crisis* che da esso è derivata hanno profondamente problematizzato la cittadinanza come appartenenza e come partecipazione in una società plurale.

In primo luogo, l'articolo 44(i) della Costituzione pone un ostacolo al corretto operare di due elementi-cardine della forma di governo rappresentativo che sia rispettosa dei principi democratici: ogni cittadino ha il diritto di elettorato passivo, fatti salvi i limiti legittimi previsti dalla legge, e il potere del popolo di scegliere i propri candidati dovrebbe essere circoscritto soltanto in casi davvero eccezionali. Inoltre, il divieto in capo ai soggetti con multiple cittadinanze di candidarsi come membri del Parlamento concorre ad escludere un elevato numero di cittadini australiani dall'elettorato passivo e, al tempo stesso, impedisce ai *dual o multiple citizens* – che in Australia compongono quasi la metà della popolazione – di essere rappresentati in Parlamento. Come evidenziato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel condannare la Moldavia, dove nel 2008 era stato introdotto nella legge elettorale un divieto simile a quello australiano: “*a large proportion of citizens also hold dual nationality (...) these citizens have the right to be represented by MPs who reflect their concerns and political views*”²²⁶.

In secondo luogo, chiedere a *dual e multiple citizens*, che intendano candidarsi al Parlamento, di rinunciare alla cittadinanza che non sia australiana pone un onere particolarmente gravoso in capo al singolo sia da un punto di vista pratico – si pensi al caso in cui il candidato non venga poi eletto – ma anche simbolico, dato che appare in contrasto con la politica multiculturale australiana in virtù della quale le diverse appartenenze non solo sono riconosciute, ma sono anche promosse.

In terzo luogo, il linguaggio arcaico dell'articolo 44(i) riflette le idee degli albori del XX secolo e le necessità di uno Stato che aveva appena intrapreso la strada dell'indipendenza, ma non appare trovare oggi un legittimo fine. È oltremodo evidente,

²²⁶ ECHR, Grand Chamber, *Case of Tănase v. Moldova*, 7/08, 27-04-2010, par. 174.

insomma, che le influenze e le pressioni di altri Stati nella politica interna del paese non derivino, o quantomeno non principalmente, dalla cittadinanza dei parlamentari.

In ultimo, l'interpretazione restrittiva e assolutamente letterale di tale disposizione da parte della *High Court* dà valore ad una concezione di appartenenza di tipo formale, vale a dire la sola sussistenza dello *status*, senza tenere in adeguata considerazione il carattere sostanziale dell'appartenenza, ossia il sentirsi parte di una determinata comunità politica e parteciparvi attivamente. In ultima analisi, tale articolo, non è affatto idoneo a garantire che sia giustamente rappresentata la variegata realtà sociale australiana: un paese essenzialmente multiculturale. L'interpretazione letterale di tale disposizione, per giunta confermata anche in *Re Canavan* – la prima decisione in cui la Corte Suprema ha giudicato la legittimità della squalifica in capo a candidati che erano diventati *dual citizens* per discendenza – appare intrinsecamente discriminatoria. Escludere dall'elettorato passivo le persone con doppia cittadinanza lascia mestamente intendere che costoro sono ancora considerati dei cittadini di seconda categoria.

RIFLESSIONI FINALI

“Il passaporto è la parte più nobile di un uomo”

Bertolt Brecht¹

Nella presente ricerca, di cui s'è provato a dare qui il massimo riscontro possibile, si è proceduto a delineare le modalità con cui la cittadinanza – soprattutto intesa come appartenenza ad una comunità sociale e politica organizzata – sia sottoposta a pressione nelle società caratterizzate da un crescente pluralismo etnico, religioso, linguistico e culturale. L'analisi ha voluto inquadrare il concetto di cittadinanza in maniera complessiva, esaminandone le tre principali “dinamiche”: l'acquisizione della cittadinanza, la denazionalizzazione ed, infine, la doppia cittadinanza.

Dopo aver registrato un positivo processo di liberalizzazione, i cui tratti sono stati brevemente delineati nell'introduzione, è possibile affermare che, tuttavia, la cittadinanza come appartenenza è attraversata da due fenomeni potenzialmente opposti. Da un lato, la cittadinanza pare aver perso la sua centralità (*thin citizenship*)²: d'altronde, il riconoscimento e la progressiva affermazione dei diritti umani, unitamente ad altri macrofattori a livello nazionale e sovranazionale, hanno reso sempre più deboli le differenze tra cittadini e stranieri. Restano, in ogni caso, nella esclusiva titolarità dei cittadini il diritto di residenza nello Stato, la libertà di farvi ingresso e uscire liberamente dal suo territorio, nonché l'esercizio dei diritti politici, anche se non mancano alcune importanti eccezioni³. Dall'altro lato, invece, negli ultimi due decenni, alla decantata liberalizzazione è seguito un progressivo *trend* restrittivo, soprattutto nell'ambito dell'acquisizione della cittadinanza e della denazionalizzazione, in particolare nei confronti degli immigrati, rispettivamente di prima e seconda generazione. In queste ipotesi, la cittadinanza ha assunto una rinnovata importanza (*thick citizenship*), non

¹ Cito da P. MINDUS, *Cittadini e no: forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014, p. 7.

² Il riferimento a *thin* e *thick citizenship* è tratto da uno scritto di K. RUBENSTEIN, N. LENAGH-MAGUIRE, dove è adoperato con riferimento al contesto australiano. *Thick and Thin Citizenship as Measures of Australian Democracy*, in G. PATMORE, K. RUBENSTEIN (Eds.), *Law and Democracy. Contemporary Questions*, Canberra, ANU Press, 2014.

³ Ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, i cittadini europei hanno il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali dello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini e anche se non possiedono la cittadinanza. Art. 20, co. 1, lettera b) TFUE. Inoltre, sono molteplici le forme di partecipazione alla vita politica a livello locale degli stranieri extracomunitari, previste all'interno degli Statuti e dei Regolamenti comunali, provinciali e regionali. D. AMIRANTE, *Cittadinanza* (teoria generale), cit., 2003.

soltanto in una dimensione pratica, ma anche e soprattutto simbolica, piuttosto riassumendo centralità quella dimensione identitaria dell'appartenenza che, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, si era progressivamente attenuata. Ed è nell'ambito di questo secondo fenomeno che si è inserito il presente lavoro, al termine del quale possono delinearci tre riflessioni conclusive.

In via preliminare, la cittadinanza s'inquadra dentro un impervio processo di *cd. culturalizzazione* in cui la padronanza linguistica, le conoscenze civiche e l'adesione valoriale costituiscono elementi determinanti ai fini dell'acquisizione dello *status civitatis*. Nel campo della naturalizzazione, dunque, si gioca il complesso rapporto fra immigrazione, integrazione e cittadinanza. Da tassello facilitatore della cittadinanza, l'integrazione andrebbe traducendosi molto criticamente in un presupposto per entrare a far parte della comunità politica e, per converso, lo *status* di cittadino diventa, in base a tali ragioni, un premio che, simbolicamente, indica la positiva conclusione del percorso d'integrazione. Il fiorire sin dagli anni Duemila di test di cittadinanza, accordi o contratti di integrazione, cerimonie e giuramenti di cittadinanza mettono in luce la standardizzazione, la normativizzazione e l'anticipazione dell'integrazione, nonché, come sopra detto, la culturalizzazione della cittadinanza posto che, unitamente alla verifica le conoscenze linguistiche e civiche, è richiesta anche un'adesione di tipo valoriale. Tale fenomeno ha interessato trasversalmente i paesi occidentali, a prescindere dalla politica in materia di immigrazione, dal modello d'integrazione o dalla concezione di cittadinanza assunta. È possibile, infatti, evidenziarne la presenza sia nei paesi comunemente ritenuti di immigrazione (Stati Uniti d'America, Canada e Australia), ma soprattutto nel continente europeo. Quest'ultimo, come testimoniano i numerosi viaggi e, purtroppo, anche i frequenti e disastrosi naufragi nel Mediterraneo, è stato fortemente interessato negli ultimi decenni da imponenti flussi migratori che, unitamente ad altri fattori, hanno notevolmente contribuito al pluralismo delle comunità statali.

In alcuni paesi, l'integrazione è notevolmente anticipata, viene posta come requisito da raggiungere già prima dell'ingresso nel territorio dello Stato o come oggetto di un contratto o accordo di integrazione – da cui la normativizzazione – non appena determinate categorie di stranieri entrano nel territorio dello Stato, con l'intenzione di stabilirvisi. Il concreto operare di tali strumenti e gli effetti da essi prodotti fanno giungere alla conclusione che, nonostante gli obiettivi affermati, più che perseguire una maggiore

integrazione dei nuovi arrivati e dei soggetti che aspirano ad entrare nella comunità dei cittadini, si intenda ergere una barriera nei confronti di coloro che sono ritenuti indesiderabili, vale a dire i più anziani, i meno specializzati e coloro che sono ritenuti incompatibili con la società occidentale, per ragioni economiche, culturali e religiose. Il processo di culturalizzazione, invece, è particolarmente evidente nel momento in cui, oltre verificare le conoscenze civiche, si sottopone il candidato ad un “test di moralità”, oppure, nelle ipotesi in cui oltre al rispetto delle leggi, si richiede di far propri e di condividere i valori della società di arrivo, realizzando quello che è stato provocatoriamente definito “autoritarismo culturale”⁴. Ciò appare problematico per due ordini di ragioni. In primo luogo, si richiede, unitamente al rispetto delle leggi e all’integrazione nella comunità sociale, l’assimilazione nella cultura e nei valori della società di arrivo, con il rischio di violare la libertà di coscienza e di espressione. In secondo luogo, danno una visione distorta della società e, soprattutto, della cittadinanza. La prima viene presentata come un monolite, caratterizzata da un unico ed egemone sistema di valori, mentre si tratta di una realtà dinamica, attraversata al suo interno da numerosi elementi di diversità. Così la cittadinanza viene paradossalmente considerata un privilegio da conquistare al prezzo di rinunciare alla propria identità originaria, piuttosto che costituire un elemento di unità e coesione, pur nella diversità, in un mondo caratterizzato da numerose e crescenti frammentazioni.

Paradigmatico esempio di questo *cultural trend* è il giuramento di cittadinanza a volto scoperto, stabilito nel 2011 in Canada. La misura non aveva alcun reale fine pratico, se non quello di imporre alle donne islamiche con il velo integrale di svelarsi nel corso della cerimonia che ufficialmente sancisce l’ingresso del cittadino nella comunità e senza la quale il percorso di naturalizzazione non può dirsi effettivamente completato. In sostanza, lasciava passare il messaggio che alcuni soggetti non possano entrare a far parte della comunità dei cittadini, a meno che non rinuncino ad una parte di sé.

In secondo luogo, la cittadinanza come appartenenza nella comunità politica assume un più spiccato valore di privilegio, piuttosto che di diritto fondamentale. La natura di privilegio è specialmente evidente nelle ipotesi di denazionalizzazione dei soggetti condannati, o in alcuni casi, soltanto sospettati di terrorismo, appartenenti ad

⁴ N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XIII, 4-2011, p. 71.

organizzazioni come Al Qaeda o ISIS. Tale misura è stata decisamente “riattivata”, in molti paesi occidentali, nonostante fosse sostanzialmente caduta in disuso, all’indomani delle denazionalizzazioni di massa fra le due guerre mondiali. Sebbene l’introduzione e la concreta applicazione della denazionalizzazione sia stata accompagnata da proclami in cui si è sostenuto il rafforzamento della cittadinanza, non si può che concludere rilevando, da un lato, il suo indebolimento, dato che viene resa notevolmente più precaria, e, dall’altro, la natura di privilegio che lo *status* di cittadino finisce per (ri)assumere. Come è stato più volte evidenziato nel corso dell’analisi, all’indomani della Seconda guerra mondiale, pur restando ferma la sovranità degli Stati nello stabilire le regole per l’ingresso e l’uscita dei cittadini dalla comunità, in molti Trattati e Convenzioni internazionali è stato affermato il diritto umano alla cittadinanza che, nelle parole della Arendt, rappresenta “il diritto di avere diritti”. Contrariamente, nelle ipotesi di revoca della cittadinanza esaminate, la cittadinanza assume il valore di privilegio e la denazionalizzazione viene adoperata in maniera strumentale con il principale obiettivo di deportare ed escludere soggetti considerati pericolosi o comunque non degni di essere titolari della cittadinanza. Innanzitutto, tale misura non appare idonea a garantire una maggiore sicurezza al paese, posto che denazionalizzare un soggetto pericoloso non impedisce che lo stesso possa comunque agire ai danni dello Stato o della comunità internazionale in generale. Oltretutto, la denazionalizzazione appare perfino sostanzialmente discriminatoria dal momento che, nella maggior parte dei casi, essa trova applicazione soltanto nei confronti dei soggetti muniti di doppia cittadinanza o naturalizzati, i quali di solito hanno un *background* migratorio. Sebbene tale scelta venga giustificata con il fine di ottemperare agli obblighi internazionali, come quello del divieto di apolidia, non si può non rilevare che questa dissimuli anche un sostanziale sospetto e scetticismo nei confronti di coloro che siano cittadini di più ordinamenti giuridici o che abbiano acquisito la cittadinanza a seguito di un percorso di naturalizzazione. Nelle parole di Volpp: “*we see how identity continues to restrict the presumptively universal enjoyment of citizenship*”⁵.

Rispetto all’uscita del cittadino dalla comunità attraverso la denazionalizzazione, il caso prototipico, seguendo l’omonima logica prospettata da Ran Hirschl⁶, è quello del

⁵ L. VOLPP, *Divesting Citizenship: On Asian American History and the Loss of Citizenship Through Marriage*, in *UCLA Law Review*, 405, 2005, p. 21.

⁶ Si veda *supra* INTRODUZIONE, nota 11.

Regno Unito, tra i primi paesi ad estendere tale misura nei confronti dei terroristi e, ad oggi, incline ad allargare maggiormente il campo d'azione della denazionalizzazione, sia per quanto concerne la legislazione in materia, sia sotto l'aspetto della concreta applicazione della revoca. La denazionalizzazione è stata adoperata nella quasi totalità dei casi, nei confronti di uomini, di fede islamica, di origine straniera e spesso è stata comminata quando tali soggetti si trovavano all'estero. Di conseguenza, oltre ad apparire una misura scarsamente risolutiva dell'esigenza di sicurezza che mirerebbe a realizzare, appare discriminatoria e rende la cittadinanza un autentico privilegio, nonostante gli insegnamenti del recente passato.

Il filo rosso che collega la culturalizzazione della cittadinanza e le misure di denazionalizzazione a contrasto dei terroristi è reso evidente dal dibattito nel quale entrambi i fenomeni si sono sviluppati: far leva sulla dimensione identitaria dell'appartenenza e preservare quella comunità culturale cui si è fatto riferimento nell'introduzione o rendendone più complesso l'ingresso nella stessa o prevedendo e ampliando le ipotesi di espulsione. Si deve quindi convenire con Benton che osserva: “*in an age of citizenship, there are two sorts of non-citizen: those who have never been admitted, and those who are exiled*”⁷.

In definitiva, la cittadinanza come appartenenza assume una connotazione peculiare nel caso di quei soggetti che abbiano un duplice legame (o multipli legami) di appartenenza, appunto, perché sono titolari di due o più cittadinanze. La doppia cittadinanza è uno *status* che è stato oggetto di un progressivo riconoscimento negli ultimi decenni e costituisce la più compiuta espressione del pluralismo nell'inarrestabile cammino di civiltà e nella materia della cittadinanza. Infatti, coloro che possiedono la doppia cittadinanza, nella maggior parte dei casi, hanno “varcato i confini”, personalmente o tramite i loro genitori. Il caso australiano, in questo ambito, è particolarmente rilevante, poiché ai sensi dell'articolo 44(i) della Costituzione, i soggetti con due o più cittadinanze non possono diventare membri del Parlamento. L'operatività di tale disposizione mette in evidenza la stridente relazione tra la completa fedeltà al paese (*undivided loyalty to Australia*) – che si richiede a coloro che ambiscono ad assumere la carica di parlamentare, vale a dire il più alto livello di partecipazione politica – e

⁷ S. BENTON, *Gender, Sexuality and Citizenship*, in G. ANDREWS, *Citizenship*, London, Lawrence & Wishart, 1991, p. 154.

l'intensificarsi dei collegamenti legali e sociali che si moltiplicano sullo scenario globale. Inoltre, l'interpretazione restrittiva e assolutamente letterale di tale disposizione da parte della *High Court* australiana dà valore ad una concezione di appartenenza di tipo formale, vale a dire la sola sussistenza dello *status*, senza tenere in adeguata considerazione il carattere sostanziale dell'appartenenza, ossia il vero sentirsi parte di una determinata comunità politica e partecipare attivamente al suo interno. In ultimo, l'articolo 44(i) non è idoneo a garantire che sia adeguatamente rappresentata la poliedrica realtà sociale australiana: un paese profondamente multiculturale. L'esclusione dei soggetti con doppia cittadinanza dall'effettiva titolarità di tutti i diritti derivanti dallo *status* di cittadino lascia intendere che costoro sono ancora considerati dei cittadini di seconda categoria.

Appare evidente, dunque, una linea tendenziale che si traduce in un autentico *restrictive e cultural turn* che caratterizza le “dinamiche” della cittadinanza esaminate (ingresso, uscita e doppia appartenenza) e che non è esclusivo dei paesi ai quali il presente lavoro ha dedicato una particolare attenzione nel corso dell'analisi. Questi ultimi, infatti, costituiscono soltanto degli archetipi idonei a tracciare gli elementi distintivi di un *trend* più diffuso e generalizzato. È tempo, dunque, di spalancare nuovi e migliori varchi, senza enfasi, ma con la consapevolezza che si tratta di compiti complessi e articolati: le maggioranze politiche operano le loro scelte; ad altri ordini di riflessione e di elaborazione, fra i quali spicca il diritto, una funzione regolatrice che deve essere comunque impregnata di autentica umanità a forte dimensione etica.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA D., *Regional Report on Citizenship: The South American and Mexican Cases*, in *EUDO Citizenship Observatory, Comparative Report*, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2016/1.

AGAMBEN G., *We Refugees*, in *Symposium: A Quarterly Journal in Modern Literatures*, 1995.

ALVAREZ A.E., *Report on Citizenship Law: Venezuela*, in *EUDO Citizenship Observatory*, March 2016.

AMIRANTE D., *Cittadinanza (teoria generale)*, voce in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, 2003.

ANDERSON D. Q.C. (Independent Reviewer of Terrorism legislation), *Citizenship removal resulting in statelessness. First report of the independent reviewer on the operation of the power to remove citizenship obtained by naturalisation from persons who have no other citizenship*. April 2016.

ANDRIOPOULOU A., *Il diritto alla cittadinanza: un “giano bifronte”. Politica del diritto e identità nazionale in una recente pronuncia del Consiglio di Stato greco*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Vol. 4, 2017.

ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, Fratelli Bocca, 1913.

ARCIONI E., “*We, what people?*” *Constitutional identity in Australia*, in *Sydney Law School, Legal Studies Research Paper Series*, No. 18/17, April 2018.

ARCIONI E., *Australian Constitutional Identity – Complexity and Fluidity*, in *Sydney Law School, Legal Studies Research Paper*, No. 14/66, July 2014.

ARCIONI E., *Citizenship*, in SAUNDERS C., STONE A. (Eds.), *The Oxford Handbook of the Australian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

ARCIONI E., *Excluding Indigenous Australians from ‘The People’: A Reconsideration of Sections 25 and 127 of the Constitution*, in *Federal Law Review*, Volume 40, 3, 2012.

ARCIONI E., *Historical Facts and Constitutional Adjudication: the Case of the Australian Constitutional Preamble*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 30, 2015.

ARCIONI E., *That vague but powerful abstraction: the concept of ‘the people’ in the Constitution*, in *Sydney Law School, Legal Studies Research Paper* No. 14/15, February 2014.

ARCIONI E., *The Core of the Australian Constitutional People – ‘The People’ as ‘The Electors’*, *UNSW Law Journal*, Volume 39(1), 2016.

- ARCIONI E., *Tracing the ethno-cultural or racial identity of the Australian constitutional people*, in *Oxford University Commonwealth Law Journal*, 15:2, 2015.
- ARENDT H., *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1948, trad. it., *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004 e 2009.
- AZZARITI G., *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, e diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011.
- BAER S., *Citizenship in Europe and the Construction of Gender by Law in the European Charter of Fundamental Rights*, in KNOP K. (ed.), *Gender and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- BALOT R., *Revisiting the Classical Ideal of Citizenship*, SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- BARAK-EREZ D., *The Feminist Battle for Citizenship: Between Combat Duties and Conscientious Objection*, in *Cardozo Journal of Law & Gender*, 2007.
- BAUBÖCK R. (Ed.), *Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat*, EUI Working Paper RSCAS 2010/75.
- BAUBÖCK R., ERSBØLL E., GROENENDIJK K., WALDRAUCH H. (Eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006.
- BAUBÖCK R., GOODMAN S.W., *Naturalisation*, in EUDO Citizenship Policy Brief No. 2, 2010.
- BAUBÖCK R., PASKALEV V., *Citizenship Deprivation. A Normative analysis*, in *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 2015, 4.
- BÉCHARD J., BECKLUMB P., ELGERSMA S., *Legislative Summary of Bill C-24: An Act to Amend the Citizenship Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, in Ottawa Library of Parliament, “Bill C-24 Legislative Summary”, 8 July 2014.
- BELLAMY R., *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2008.
- BELVISI F., *Cittadinanza*, in BARBERA A. (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- BENHABIB S., *The Right of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, trad. it., *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2004.
- BENTON S., *Gender, Sexuality and Citizenship*, in ANDREWS G., *Citizenship*, London, Lawrence & Wishart, 1991.

- BERNITZ H., *Country Report: Sweden*, in *EUDO Citizenship Observatory*, October 2012.
- BERTI G., *Sovranità*, voce in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, 2007.
- BERTOSSI C., HAJJAT A., *Country Report: France*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January 2013.
- BIALOSKY J., *Regional Protection of the Right to a Nationality*, in *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, Vol. 24, Issue 1-2, 2015.
- BISCOTTINI G., *Cittadinanza (dir. vig.)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, Vol. VII, 1960.
- BLATTER J., *Transnationalizing Democracy Properly: Principles and Rules for Granting Consociated Citizens Voting Rights and Partisan Representation in the Parliaments of Nation States*, Discussion Paper SP IV 2018-102, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, June 2018.
- BODIN J., *I sei libri dello Stato*, a cura di ISNARDI PARENTE M., Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1960.
- BONACCHI G., GROPPI A. (cur.), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, Laterza, 1993.
- BOSNIAK L., *Citizenship*, in CANE P., TUSHNET M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Legal studies*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2003.
- BOSNIAK L., *Citizenship Denationalized* in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 7, 2000.
- BOSNIAK L., *Denationalisation, assassination, territory: Some (U.S.-prompted) reflections*, in MACKLIN A., BAUBÖCK R., *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, EUI Working Paper RSCAS 2015/14.
- BRUBAKER R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (Mass.)-London, Harvard University Press, 1992, trad it., *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- BURCH ELIAS S., *Testing Citizenship*, in *Boston University Law review*, 96, 2016.
- CAGGIANO G. (ed.), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2014.
- CARRERA S., *In search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2009.
- CASIELLO C., *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017.
- CECCHERINI E., COSULICH M. (Eds.), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione: dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Milano, Cedam, 2012.

- CHAN J.M.M., *The Right to Nationality as a Human Right: The current Trend Towards Recognition*, in *Human Rights Law Journal*, Vol. 12, No. 1-2, 1991.
- CHRISTOPOULOS D., *An unexpected reform in the maelstrom of the crisis: Greek nationality in the times of the memoranda (2010-2015)*, in *Citizenship Studies*, 21:4, 2017.
- CIPOLLETTI C., *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign fighters e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, Volume 99, No. 1, 2016.
- CLERICI R., *Cittadinanza*, voce in *Dig. delle discipline pubblicistiche*, vol. III, 1989.
- CODINI E., *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2017.
- COLAIANNINI., *Una «Carta» post-costituzionale? A proposito di una recente iniziativa in tema di “integrazione” dei migranti*, in *Questione Giustizia*, 3, 2007.
- COLASANTE P., *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016.
- CORDINI G., *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Padova, Cedam, 1998.
- COSTA P., *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- COSTA P., *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione “archeologica”*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- CULLITON-GONZÁLEZ K., *Born in the Americas: Birthright Citizenship and Human Rights*, in *Harvard Human Rights Journal*, 25, 2012.
- CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997.
- CUTTITTA P., *Mandatory Integration Measures and Differential Inclusion: The Italian Case*, in *Journal of International Migration and Integration*, 17(1), 2016.
- D. DUTTON, *Citizenship in Australia: a Guide to Commonwealth Government Records*, National Archives of Australia, Canberra, 2000.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, IX edizione, Padova, Cedam, 2013.
- DIENER A.C., *Re-Scaling the Geography of Citizenship*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- DIogene LAERZIO, *Vite dei filosofi*, Libro VI, 63, a cura di M. GIGANTE, Roma-Bari, Laterza, 1983.

DONAGHUE S., *The collision of history and text: the story of dual citizens and s. 44(i) of the Constitution*, Sir Anthony Mason Lecture, University of Melbourne Law School, 1 August 2018.

DÖRR O., *Nationality*, voce in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, November 2006.

DORSEN N., ROSENFELD M., SAJÓ A., BAER S., MANCINI S., *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*, 3rd Edition, St. Paul, West Academic, 2016.

DUHAMEL O., *Terrorism and Constitutional Amendment in France*, in *European Constitutional Law Review*, 12, 2016.

DUMBRAVA C., BAUBÖCK R. (Eds.), *Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?*, EUI Working Paper RSCAS 2015/80.

DUMBRAVA C., *Super-foreigners and Sub-citizens: Mapping Ethno-national Hierarchies of Foreignness and Citizenship in Europe*, in *Ethnopolitics*, 14, 3, 2015.

DZANKIC J., *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, in *EUI Working Paper*, RSCAS 2012/14.

ERSBØLL E., *Citizen Acquisition: Increasing Trend of Testing Civic Integration*, in PASCOU Y. & STRIK T. (Eds.), *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2012.

ERSBØLL E., *Report on Citizenship Law: Denmark*, in *EUDO Citizenship Observatory*, July 2015.

ETZIONI A., *Citizenship Tests: A Comparative, Communitarian Perspective*, in *The Political Quarterly*, Volume 78, No. 3, 2007.

FABBRINI F., *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2013.

FAGERLUND J., BRANDER S., *Country Report: Finland*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January 2013.

FELLMETH A.X., HORWITZ M., *Guide to Latin in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

FORCESE C., *A Tale of Two Citizenships: Citizenship Revocation for “Traitors and Terrorists”*, in *Queen’s Law Journal*, 39:2, 2014.

FORLATI S., *Nationality as a human right*, in ANNONI A., FORLATI S. (Eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law*, London-New York, Routledge, 2013.

FRIPP E., MOFFATT R., WILFORD E. (Eds.), *The law and practice of expulsion and exclusion from the United Kingdom: deportation, removal, exclusion and deprivation of citizenship*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2015.

- GANCZER M., *The Right to a Nationality as a Human Right?*, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, The Hague, Eleven International Publishing, 2015.
- GIBNEY M., *Denationalization*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- GIBNEY M.J., *Should Citizenship Be Conditional? The Ethics of Denationalization*, in *The Journal of Politics*, 75, 3, 2013.
- GIBNEY M.J., *The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: a Brief History*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 28, 4, 2014.
- GINSBURGS G., *The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons 1917-1956*, in *The American Journal of International Law*, 51, 1957.
- GIOVANNETTI M., ZORZELLA N., *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XV, 3, 2013.
- GIUFFRIDA A., *L'accordo di integrazione: ricostruzione dogmatica dell'istituto e profili di (dubbia) costituzionalità*, in *GiustAmm.it*, 11, 2016.
- GOODMAN S.W., *Fortifying Citizenship policy strategies for Civic integration in Western Europe*, in *World Politics*, 64, 4, 2012.
- GOODMAN S.W., *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patters of Inclusion and Exclusion*, in *EUDO Citizenship Observatory*, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/7.
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997.
- GROSSO E., *Si fa presto a dire ius soli: considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2013.
- GUILD E., GROENENDIJK K., CARRERA S. (Eds.), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, Ashgate, 2009.
- GUO S., *Advantages and Disadvantages of Dual Citizenship*, in J.D. MOUTON, P. KOVÁCS (Eds.), *Le concept de citoyenneté en droit international, The Concept of Citizenship in International Law*, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2018.
- HAILBRONNER K., FARAHAT A., *Country Report on Citizenship Law: Germany*, in *EUDO Citizenship Observatory*, January 2015.
- HANSEN R., WEIL P. (Eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2002.
- HARRISON G., *The Nationality of Married Women*, in *New York University Law Quarterly Review*, 9, 1932.

HERZOG B., *Revoking Citizenship: The Role of the Courts in Expatriation Policies in the United States*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 28, 4, 2014.

HIRSCHL R., *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, Volume LIII, Number 1, Winter 2005.

HOBBS T., *Elementa philosophica de cive* (1642), trad. it., *De Cive. Elementi filosofici sul cittadino* (a cura di T. MAGRI), Roma, Editori Riuniti, 1979.

HOFMANN R., *Denaturalization and Forced Exile*, voce in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, February 2013.

HONOHAN I., *The Theory and Politics of Ius Soli*, in *EUDO Citizenship Observatory*, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/2.

HONOHAN P., *Liberal and Republican Conceptions of Citizenship*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

IRELAND I., *Australian Citizenship Legislation Amendment Bill 2002*, in *Bill Digest No. 78 2001-02*, Department of the Parliamentary Library, 2002.

ISIN E.F., TURNER B.S., *Handbook of Citizenship Studies*, London, Sage, 2002.

JOPPKE C., *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in *West European Politics*, 30, 1, 2007.

JOPPKE C., *Citizenship and Immigration*, Cambridge, Polity Press, 2010.

JOPPKE C., *Citizenship Between De- and Re-Ethnicization*, in *European Journal of Sociology*, 44(3), 2003.

JOPPKE C., *Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?*, in *Law and Ethics of Human Rights*, Volume 2, Issue 1, 2008.

JOPPKE C., *Terror and loss of citizenship*, in *Citizenship Studies*, Volume 20, Issue 6-7, 2016.

JOPPKE C., *Through the European looking glass: citizenship tests in the USA, Australia, and Canada*, in *Citizenship Studies*, 17, 1, 2013.

JOPPKE C., *Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity*, in *Citizenship Studies*, 11, 1, 2007.

JORDENS A.M., *Redefining Australians: Immigration, Citizenship and National Identity*, Sydney, Hale & Iremonger, 1995.

KALOKERINOS J., *Who may sit? An examination of the Parliamentary Disqualification Provisions of the Commonwealth Constitution*, in *36 Parliament and the Public Interest. Lectures in the Senate Occasional Lecture Series*, 2000, June 2001.

KANT I., *Sopra il detto comune: «Questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»* [1793], in KANT I. *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto* con un saggio di C. GARVE (tradotti da G. SOLARI e G. VIDARI, edizione postuma a cura di N. BOBBIO, L. FIRPO, V. MATHIEU), 3° ed., Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1995.

KHALIL A., *Citizenship*, voce in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, May 2017.

KLAPDOR M., COOMBS M., BOHM C., *Australian citizenship: A chronology of major developments in policy and law*, in *Background Note*, Parliamentary Library, 2009.

KOCHENOV D., *The Essence of EU Citizenship Emerging from the Last Ten Years of Academic Debate: Beyond the Cherry Blossoms and The Moon?* in *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 62, Issue 1, 2013.

KONDO A., *Report on Citizenship Law: Japan*, in *EUDO Citizenship Observatory*, October 2016.

LAVI S., *Citizenship Revocation as Punishment: On the Modern Duties of Citizens and their Criminal Breach.*, *University of Toronto Law Journal*, 61, 2011.

LAVI S., *Punishment and the Revocation of Citizenship in the United Kingdom, United States, and Israel*, in *New Criminal Law Review*, 13, 2, 2010.

LEE T.L., *Denationalization and Statelessness in the Modern World*, in *ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law*, 6, 2006.

LEGOMSKY S.H., *Why Citizenship?* in *Virginia Journal of International Law*, 35, 1994.

LEVEY G.B., *Liberal nationalism and the Australian citizenship tests*, in *Citizenship Studies*, 18, 2, 2014.

LEYDET D., *Citizenship*, in ZALTA E.N. (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2014 Edition, substantive revision Fall 2017).

LINKLATER A., *Cosmopolitan Citizenship*, in ISIN E.F., TURNER B.S., *Handbook of Citizenship Studies*, London, Sage, 2002.

LIPPOLIS V., *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rassegna parlamentare*, Vol. 52, n. 1, 2010.

LOCCHI M.C., *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni Costituzionali*, Fascicolo 2, 2014.

MACKLIN A., BAUBÖCK R. (Eds.), *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, EUI Working Paper RSCAS 2015/14.

MACKLIN A., *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, in *Queen's Law Journal*, 40, 1, 2014.

MALENA M., *Principio dello ius soli e requisiti per la naturalizzazione: implicazioni e problematiche nell'acquisizione della cittadinanza italiana*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Fascicolo 3, 2013.

MANBY B., *Citizenship Law in Africa. A Comparative Study*, New York-Cape Town, Open Society Foundations, 2016.

MANCINI P.S., *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, ristampa riveduta e corretta della prima edizione a cura di JAYME E., Giappichelli, Torino, 2000.

MANTU S., *Contingent Citizenship: the Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2015.

MARSHALL T.H., *Citizenship and Social Class* (1950), trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

MCGUINNESS T., GOWER M., *Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities*, in *House of Commons Library, Briefing Paper*, 9 June 2017.

MCKEOWN D., *Changes in the Australian Oath of Citizenship*, in *Research Note*, Department of the Parliamentary Library, 2002.

MEDDA-WINDISCHER R., *Nuove Minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, Cedam, 2010.

MENTZELOPOULOU M.M., DUMBRAVA C., *Acquisition and Loss of Citizenship in EU Member States: Key Trends and Issues*, European Parliament Research Service, July 2018.

MIDTBØEN A.H., BIRKVAD S.R., BIVAND ERDAL M., *Citizenship in the Nordic Countries. Past, Present, Future*, Nordic Council of Ministers, TemaNord, 2018.

MIELE R., *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, in *Gli Stranieri*, 2009.

MILANI G., *Cittadini jure linguae: test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, Giuffrè, 2017.

MILLIBANK A., *Dual Citizenship in Australia*, in *Current Issues Brief No. 5 2000-01*, Department of the Parliamentary Library, 2000.

MINDUS P., *Cittadini e no: forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014.

MOON R., *Government Support for Religious Practice*, in ID. (Ed.), *Law and Religious Pluralism in Canada*, Vancouver-Toronto, UBC Press, 2008.

- MORBIDELLI G., PEGORARO L., RINELLA A., VOLPI M., *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, Giappichelli, 2016.
- MORELLI A., *Simboli, religioni e valori negli ordinamenti democratici*, in DIENI E., FERRARI A., PACILLO V. (cur.), *Simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, Giuffrè, 2006.
- MORRONE A., *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni Costituzionali*, Fascicolo 2, 2015.
- O'BRIEN S., *Dual Citizenship, Foreign Allegiance and s. 44(i) of the Australian Constitution*, Parliamentary Research Service, 1992.
- ORGAD L., *Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe*, in *American Journal of Comparative Law*, 58, 2010.
- ORGAD L., *Liberalism, Allegiance, and Obedience: The Inappropriateness of Loyalty Oaths in a Liberal Democracy*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. XXVII, No. 1, 2014.
- ORGAD L., *Naturalization*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- ORGAD L., *The Cultural Defence of Nations: a Liberal Theory of Majority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- PAQUET M., *Beyond Appearances: Citizenship Tests in Canada and the UK*, in *Journal of International Migration and Integration*, 13, 2, 2012.
- PAREKH B., *British Citizenship and Cultural Difference*, in ANDREWS G., *Citizenship*, London, Lawrence & Wishart, 1991.
- PARK J.W., *A More Meaningful Citizenship Test – Unmasking the Construction of a Universalistic, Principle-Based Citizenship Ideology*, in *California Law Review*, 96, 4, 2008.
- PAZO PINEDA O.A., *Report on Citizenship Law: Peru*, in *EUDO Citizenship Observatory*, June 2015.
- PILLAI S., WILLIAMS G., *The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia*, in *Melbourne University Law Review*, 41, 2017.
- PILLAI S., WILLIAMS G., *Twenty-First Century Banishment: Citizenship Stripping in Common Law Nations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 66, 2017.
- PORENA D., *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2012, 18 gennaio 2012.

PORENA D., *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011.

PORENA D., *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. Brevi osservazioni sui contenuti del Disegno di legge n. 2092*, in *Federalismi*, 8 novembre 2017.

PRICE P.J., *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in *Yale Journal of Law and Humanities*, 1997.

PRYLES M., *Nationality Qualifications for Members of Parliament*, in *Monash University Law Review*, 8(3), 1982.

RAUTI A., *Lo "ius soli" in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

RENAN E., *Qu'est-ce qu'une nation? (Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars 1882 par Ernest Renan)*, 2. Éd, Paris, Calmann-Lévy, 1882, trad. it., *Che cos'è una nazione? E altri saggi*, Roma, Donzelli Editore, 1993.

RESCIGNO G.U., *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997.

RINALDI E., *Ius soli: qualche precisazione di metodo in materia di diritti di cittadinanza e diritti della cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2018.

ROSENFELD M., *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, London-New York, Routledge, 2010.

ROUSSEAU J.J., *Du contrat social ou Principes du droit politique* (1762), trad. it., *Il contratto sociale* (a cura di T. MAGRI), Roma-Bari, Laterza, 1992.

RUBENSTEIN K., ADLER D., *The Future of Nationality in a Globalized World*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Volume 7, 2000.

RUBENSTEIN K., *Australian Citizenship Law*, 2nd edition, Sydney, Thomson Reuters Lawbook, 2017.

RUBENSTEIN K., *Citizenship and the Centenary – Inclusion and Exclusion in 20th Century Australia*, in *Melbourne University Law Review*, Volume 24, 2000.

RUBENSTEIN K., *Citizenship and the Constitutional Convention Debates: a Mere Legal Inference*, in *Federal Law Review*, Volume 25, 2, 1997.

RUBENSTEIN K., LENAGH-MAGUIRE N., *Citizenship and the boundaries of the constitution*, in GINSBURG T., DIXON R. (Eds.), *Comparative constitutional law*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2011.

RUBENSTEIN K., LENAGH-MAGUIRE N., *Thick and Thin Citizenship as Measure of Australian Democracy*, in PATMORE G., RUBENSTEIN K. (Eds.), *Law and Democracy: Contemporary Questions*, Canberra, ANU Press, 2014.

RUBENSTEIN K., *Loyalty and Membership: Globalization and Its Impact on Citizenship, Multiculturalism, and the Australian Community*, in LEVEY G.B., *Political Theory and Australian Multiculturalism*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2008.

RUBENSTEIN K., *The Vulnerability of Dual Citizenship: from Supranational Subject to Citizen to Subject?*, in MANN J. (Ed.), *Citizenship in Transnational Perspective: Australia, Canada, New Zealand*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2017.

RUBIO MARÍN R., SOBRINO I., MARTÍN PÉREZ A., MORENO FUENTES F.J., *Country Report on Citizenship Law: Spain*, in EUDO Citizenship Observatory, January 2015.

RYDER B., *The Canadian Conception of Equal Religious Citizenship*, in MOON R. (Ed.), *Law and Religious Pluralism in Canada*, Vancouver-Toronto, UBC Press, 2008.

SAVINO M., *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

SAVIO G., *La disciplina dell'ingresso e del soggiorno*, in MOROZZO DELLA ROCCA P. (ed.), *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, II ed., Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2015.

SAWYER C., 'Civic Britannicus Sum' No Longer? *Deprivation of British Nationality*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, Volume 27, No. 1, 2013.

SAWYER C., WRAY H., *United Kingdom*, in EUDO Citizenship Country Report on Citizenship Law, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2014/1.

SHACHAR A., BAUBÖCK R., *Should Citizenship be for Sale?*, in *EUI Working Paper*, RSCAS 2014/01.

SHACHAR A., *Citizenship*, in ROSENFELD M. & SAJÓ A., *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

SHACHAR A., *Introduction: Citizenship and the 'Right to Have Rights'*, in *Citizenship Studies*, 18, 2, 2014.

SHACHAR A., *Picking Winners: Olympic Citizenship and the Global Race for Talent*, in *The Yale Law Journal*, 120, 2011.

SHACHAR A., *The Birthright Lottery: citizenship and global inequality*, Cambridge (Mass.)-London, Harvard University Press, 2009.

SIROTA L., *True Allegiance: The Citizenship Oath and the Charter*, in *National Journal of Constitutional Law*, 33, 2014.

SPIRO P.J., *Expatriating Terrorists*, in *Fordham Law Review*, Volume 82, Issue 5, 2014.

- SPIRO P.J., *Multiple Citizenship*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- SPIRO P.J., *Multiple Nationality*, voce in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.
- SPIRO P.J., *Report on Citizenship Law: United States of America*, in *EUDO Citizenship Observatory*, July 2015.
- STAIANO S., *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Federalismi*, 2008.
- STEPHEN N., *Australian Citizenship: Past, Present and Future*, in *Monash University Law Review*, Volume 26, 2000.
- STERN J., VALCHARS G., *Country Report: Austria*, in *EUDO Citizenship Observatory*, September 2013.
- SYKES P., *Denaturalisation and conceptions of citizenship in the 'war on terror'*, in *Citizenship Studies*, Vol. 20, Issue 6-7, 2016.
- TAN K.C., *Cosmopolitan Citizenship*, SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- THWAITES R., *Report on Citizenship Law: Australia*, May 2017.
- TURNER B.S., *Citizenship studies: A general theory*, in *Citizenship Studies*, 1:1, 1997.
- VAN OERS R., *Deserving Citizenship: citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2013.
- VAN OERS R., ERSBØLL E., KOSTAKOPOULOU D., *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2010.
- VINK M.P., DE GROOT G.R., *Birthright Citizenship: Trends and Regulations in Europe*, in *EUDO Citizenship Observatory*, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/8.
- VOLPP L., *Dietro il velo della cittadinanza: genere e alterità culturale*, in *Ragion Pratica*, 33, 2009.
- VOLPP L., *Divesting Citizenship: On Asian American History and the Loss of Citizenship Through Marriage*, in *UCLA Law Review*, 405, 2005.
- VOLPP L., *The Culture of Citizenship*, in *Theoretical Inquiries in Law*, Volume 8, 2007.
- VONK O., *Nationality Law in the Western Hemisphere: A Study on Grounds for Acquisition and Loss of Citizenship in the Americas and the Caribbean*, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2015.

WAUTELET P.R., *Deprivation of Citizenship for 'Jihadists' Analysis of Belgian and French Practice and Policy in Light of the Principle of Equal Treatment*, available at SSRN, 11 January 2016, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2713742>.

WEINSTOCK D., *Citizenship and Cultural Diversity*, in SHACHAR A., BAUBÖCK R., BLOEMRAAD I., VINK M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

WEIS P., *Nationality and Statelessness in International Law*, 2nd Edition, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1979.

ZORZELLA N., *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XIII, 4-2011.

GIURISPRUDENZA

AUSTRALIA

Crittenden v. Anderson, 23 August 1950.

Nile v. Wood [1987] HCA 62, 16 December 1987.

Sykes v. Clearly [1992] HCA 60, 25 November 1992.

Sue v. Hill [1999] HCA 30, 23 June 1999.

Singh v. Commonwealth of Australia [2004] HCA 43, 9 September 2004.

Hwang v. The Commonwealth [2005] HCA 66, 28 October 2005.

Roach v. Electoral Commissioner [2007] HCA 43, 26 September 2007.

Rowe v. Electoral Commissioner [2010] HCA 46, 15 December 2010.

Re Canavan [2017], HCA 45, 27 October 2017.

Re Gallagher [2018] HCA 17, 09 May 2018.

Alley v. Gillespie [2018], HCA 11, 21 March 2018.

CANADA

Andrews v. Law Society of British Columbia, [1989] 1 S.C.R. 143.

Sauvé v. Canada (Attorney General), [1993] 2 S.C.R. 438.

Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer), [2002] 3 S.C.R. 519.

Syndicat Northcrest v. Amselem [2004] 2 S.C.R. 551.

Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys [2006] 1 S.C.R. 256.

McAteer v. Canada (Attorney General), 2014 ONCA 578.

Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City) [2015] S.C.C. 16.

Ishaq v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2015 FC 156.

The Minister of Citizenship and Immigration (MCI) v. Ishaq, 2015 FCA 90.

The Minister of Citizenship and Immigration (MCI) v. Ishaq, 2015 FCA 151.

The Minister of Citizenship and Immigration (MCI) v. Ishaq, 2015 FCA 194.

The Minister of Citizenship and Immigration (MCI) v. Ishaq, 2015 FCA 212.

REGNO UNITO

Secretary of State for the Home Department v. David Hicks [2006] EWCA Civ 400.

SIAC, *Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 23 May 2008.

SIAC, *Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 7 April 2009.

SIAC, *Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SC/66/2008, 26 November 2010.

Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department, [2012] EWCA Civ 358, 29 March 2012.

Secretary of State for the Home Department v. Al-Jedda [2013] UKSC 62.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (CEDU)

Podkolzina v. Latvia, App. No. 46726/99, 9 April 2002 (Fourth Section).

Fedorova et autres contre la Lettonie, requête n° 69405/01, 9 October 2003 (Premiere Section).

Slivenko v. Latvia, App. No. 48321/99, 9 October 2003 (Grand Chamber).

Aleksandr Kolosovskiy contre la Lettonie, requête n° 50183/99, 29 Janvier 2004 (Premiere Section).

Case of Hirst v. The United Kingdom (No. 2), App. No. 74025/01, 06 October 2005 (Grand Chamber).

Andrejeva v. Latvia, App. No. 55707/00, 18 February 2009 (Grand Chamber).

Case of Frodl v. Austria, App. No. 20201/04, 08 April 2010 (First Section).

Case of Tănase v. Moldova, App. No. 7/08, 27 April 2010 (Grand Chamber).

Case of Al-Jedda v. The United Kingdom, App. No. 27021/08, 7 July 2011 (Grand Chamber).

Genovese v. Malta, App. No. 53124/09, 11 October 2011 (Fourth Section).

Scoppola v. Italy (No. 3), App. No. 126/05, 22 May 2012 (Grand Chamber).

Biao v. Denmark, App. No. 38590/10, 25 March 2014 (Second Section).

Labassee c. France, requête n° 65941/11, 26 juin 2014 (Cinquième Section).

Mennesson v. France, App. No. 65192/2011, 26 June 2014 (Fifth Section).

Biao v. Denmark, App. No. 38590/10, 24 May 2016 (Grand Chamber).

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (CGUE)

Sentenza della Corte del 7 luglio 1992, *Vincente Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, Causa C-369/90.

Corte (Grande Sezione) del 19 ottobre 2004, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department*, Causa C-200/02.

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 marzo 2010, *Janko Rottmann v Freistaat Bayern*, Causa C-135/08.

CORTE INTERAMERICANA DEI DIRITTI UMANI

Inter-American Court of Human Rights, *Proposed Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion Oc-4/84, 19 January, 1984.

ALTRE FONTI

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS, *Census of Population and Housing: Reflecting Australia. Cultural Diversity in Australia, 2016.*

www.abs.gov.au

AUSTRALIAN GOVERNMENT, DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS

www.homeaffairs.gov.au

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG, FOCUS MIGRATION, *The Netherlands*, No. 11, November 2014.

www.bpb.de

Home Office, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, February 2002.

www.gov.uk

ELRI, *Report on number of dual-citizens by descent in Australia for Re Senator The Hon Matthew Canavan – Reference under s 376 Commonwealth Electoral Act 1918 (Cth)*, 22 September 2017.

GLOBALCIT (2017), *Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship*, version 1.0. San Domenico di Fiesole: Global Citizenship Observatory/Robert Schuman Centre for Advanced Studies/European University Institute. Available at:

<http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

GLOBALCIT (2017). *Global Database on Modes of Loss of Citizenship, version 1.0*. San Domenico di Fiesole: Global Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. Available at:

<http://globalcit.eu/loss-of-citizenship>

GLOBALCIT Glossary on Citizenship and Nationality

http://globalcit.eu/glossary_citizenship_nationality/

GLOBALCIT (21 December 2017), VALCHARS G., *New Austrian Government: Changes to the Naturalisation requirements and Dual Citizenship for German native speakers in South Tyrol (Italy)*.

<http://globalcit.eu/new-austrian-government-changes-to-the-naturalisation-requirements-and-dual-citizenship-for-german-native-speakers-in-south-tyrol-italy/>

GLOBALCIT (2018) BLATTER J., *Let me vote in your country, and I'll let you vote in mine. A proposal for transnational democracy*, Global Citizenship Observatory/Robert Schuman Centre for Advanced Studies/European University Institute

<http://globalcit.eu/let-me-vote-in-your-country-and-ill-let-you-vote-in-mine-a-proposal-for-transnational-democracy/>.

GLOBALCIT (30 January 2019), *Denmark introduces local citizenship ceremonies with mandatory handshaking*
<http://globalcit.eu/denmark-introduces-local-citizenship-ceremonies-with-mandatory-handshaking/>

JOINT STANDING COMMITTEE ON ELECTORAL MATTERS, *Excluded. The impact of section 44 on Australian democracy*, Canberra, May 2018.

KNAUS C., *Dual citizenship explainer: why does Scott Ludlam have to resign?*, in *The Guardian*, 14 July 2017.
www.theguardian.com

MAS S., *New Citizenship Rules Target Fraud, Foreign Terrorism*, in *CBC News*, 6 February 2014
www.cbc.ca

MANTU S., *Citizenship Deprivation in France: Between Nation and the Republic*, JURIST – Academic Commentary, 17 March 2016.
www.jurist.org

MOON R., *Richard Moon: The government is sure to lose its appeal in the citizenship oath-niqab case. Maybe that's the point*, in *National Post*, 17 March 2015.
www.nationalpost.com

OPERATIONAL BULLETIN 203, 26 April 2010.
www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship.html

OPERATIONAL BULLETIN 244, 13 October 2010.
www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship.html

PARSONS V., *Theresa May deprived 33 individuals of British citizenship in 2015*, in *The Bureau of Investigative Journalism*, 21 June 2016.
www.thebureauinvestigates.com

PALERMO F., *Idea marxista per il doppio passaporto*, 22/09/2018.
<https://palermofrancesco.wordpress.com>

PICCOLI L., DE GROOT D., *Restrictions based on citizenship for elected politicians*, 19 February 2018.
<https://public.tableau.com>

PRESS ASSOCIATION, *Theresa May strips citizenship from 20 Britons fighting in Syria*, in *The Guardian*, 23 December 2013.
www.theguardian.com

REILLY G., *Section 44: Changing the Constitution to Reflect Modern Australia, Pursuit* (Cutting-edge research and insightful commentary by world-leading experts).
<https://pursuit.unimelb.edu.au>

ROSS A., GALEY P., *Rise in citizenship-stripping as Government cracks down on Uk fighters in Syria*, in *The Bureau of Investigative Journalism*, 23 December 2013.
www.thebureauinvestigates.com

SAVAGE C. & HULSE C., *Bill Targets Citizenship of Terrorists' Allies*, in *The New York Times*, 6 May 2010.
www.nytimes.com

SENATE STANDING COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *The Constitutional Qualifications of Members of Parliament*, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1981.

SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, *Counter-Extremism Strategy*, Cm 9148, October 2015.

SINGER P., *Is Citizenship a Right?*, in *Project Syndicate*, 6 March 2014.
www.project-syndicate.org

SMITH M.D., *Immigration minister defends legislation that prevents convicted dual nationals from losing citizenship*, in *National Post*, 1 March 2017.
www.nationalpost.com

STANDING COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Aspects of Section 44 of the Australian Constitution – Subsections 44(i) and (iv)*, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1998.

THE OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, *Opinion on clause 60 of the Immigration Bill & Article 8 of United Nations Convention on reducing Statelessness*, 5 March 2014.
www.opensocietyfoundations.org

UK Visas and Immigration, *Deprivation and nullity of British citizenship: nationality policy guidance*, 27 July 2017.

UN Human Rights Council, *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality: Report of the Secretary-General*, 19 December 2013, A/HRC/25/28.

USCIS (U.S. Citizenship and Immigration Services), *U.S. Citizenship and Immigration Services Monthly*, October 2007.

VINK M.P., DE GROOT G.R., LUK N.C., MACIMIDE *Global Expatriate Dual Citizenship Dataset*, doi:10.7910/DVN/TTMZ08, Harvard Dataverse, [V2].

WESTON A., *Deprivation of citizenship – by Stealth*, in *Institute of Race Relations*, 9 June 2011.
www.irr.org.uk